

RÉPUBLIQUE DE GUINÉE

DROIT AU DÉVELOPPEMENT

ACCÉLÉRATION ET LOCALISATION DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

- **APPEL DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES À L'ACTION POUR LES DROITS DE L'HOMME**
- **INFORMATIONS RELATIVES AU DROIT AU DÉVELOPPEMENT**
- **COMPILATION DES OBSERVATIONS GÉNÉRALES DU COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS.**

**DÉFENDEZ
LES DROITS
DE L'HOMME**

#STANDUP4HUMANRIGHTS



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

RÉPUBLIQUE DE GUINÉE

TOUS LES ÊTRES HUMAINS

NAISSENT

LIBRES

ET ÉGAUX

EN DIGNITÉ ET EN DROITS

Article premier - Déclaration universelle des droits de l'homme

**DÉFENDEZ
LES DROITS
DE L'HOMME**

#STANDUP4HUMANRIGHTS



**NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME**
HAUT-COMMISSARIAT

T A B L E D E S M A T I È R E S

PRÉFACE	004	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 10 (1998) : Le rôle des institutions nationales des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels	187
LA PLUS HAUTE ASPIRATION : Un appel à l'action pour les Droits Humains	006	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 11 (1999) : Plans d'action pour l'enseignement primaire (art.14 du Pacte)	189
L'ENGAGEMENT DE NE LAISSER PERSONNE DE CÔTÉ DANS LE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS ET LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DURABLE À L'HORIZON 2030	021	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 12 (1999) : Le droit à une nourriture suffisante (art. 11 du Pacte)	192
LE DÉVELOPPEMENT EST UN DROIT DE L'HOMME	027	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 13 (1999) : Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte)	201
DÉCLARATION SUR LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT	029	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 14 (2000) : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte)	215
QU'EST-CE-QUE LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT ?	032	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 15 (2002) : Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte)	234
PARTIE I : DROIT AU DÉVELOPPEMENT - RAPPORT 2018 DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT : MISE EN ŒUVRE DES ODD - RAPPORT 2019 DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT : INÉGALITÉS ENTRE LES PAYS	051	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 16 (2005) : Droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3 du Pacte)	249
PRINCIPES DIRECTEURS APPLICABLES AUX ÉTUDES DE L'IMPACT DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES SUR LES DROITS DE L'HOMME	085	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 17 (2005) : Le droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur (par. 1c de l'art 15 du Pacte)	259
EXTRACTIVISME ET ÉGALITÉ RACIALE	107	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 18 (2005) : Article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	273
PARTIE II : OBSERVATIONS FINALES CONCERNANT LE RAPPORT INITIAL DE LA GUINÉE	128	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 19 (2007) : Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte)	286
OBSERVATION GÉNÉRALE N°1 (1989) : Rapport des États parties	138	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 20 (2009) : La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2 du Pacte)	304
OBSERVATION GÉNÉRALE N° 2 (1990) : Mesures internationales d'assistance technique (art. 22 du Pacte)	141	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 21 (2009) : Droit de chacun de participer à la vie culturelle (art. 15, par. 1 a du Pacte)	315
OBSERVATION GÉNÉRALE N° 3 (1990) : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte)	144	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 22 (2016) : Sur le droit à la santé sexuelle et procréative (art. 12 du Pacte)	333
OBSERVATION GÉNÉRALE N° 4 (1991) : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte)	148	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 23 (2016) : Sur le droit à des conditions de travail justes et favorables (art. 7 du Pacte)	349
OBSERVATION GÉNÉRALE N° 5 (1994) : Personnes souffrant d'un handicap	154	OBSERVATION GÉNÉRALE N° 24 (2017) : Sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises	371
OBSERVATION GÉNÉRALE N° 6 (1995) : Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées	164	BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE	389
OBSERVATION GÉNÉRALE N° 7 (1997) : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte) : expulsions forcées	173		
OBSERVATION GÉNÉRALE N° 8 (1997) : Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels	178		
OBSERVATION GÉNÉRALE N° 9 (1998) : Application du Pacte au niveau national	182		

PRÉFACE

METTRE EN ŒUVRE LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT À TRAVERS L'ACCÉLÉRATION ET LA LOCALISATION DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN GUINÉE

L'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement.

Déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le Droit au Développement - Article 2 (1)

Promouvoir le respect, la protection et la réalisation du droit au développement et des droits économiques, sociaux et culturels au même titre que les droits civils et politiques continue de représenter un réel défi aussi bien pour les agents de l'Etat que pour les institutions nationales des droits de l'homme. Les défenseurs des droits de l'homme, agissant seuls ou en association au sein des organisations de la société civile, ne sont pas en reste. Les raisons de ce blocage varient d'un contexte et d'une époque à l'autre.

Pourtant, déjà, en 1986, à la faveur de la déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le droit au développement, un consensus s'est dégagé sur le fait que les deux catégories de droits étaient indissociables et interdépendantes ; le non-respect de l'une des catégories de droits remettant dûment en cause la réalisation de l'autre. Par la suite, à travers la déclaration du millénaire pour le développement en 2000 et, plus récemment, l'Agenda 2030 du développement durable, l'Organisation des Nations Unies n'a cessé d'insister sur l'interdépendance et le renforcement mutuel des différentes catégories de droits de l'homme, gage de leur effectivité et de l'efficacité des interventions dans les domaines de la paix, de la sécurité et du développement. En 2020, les travaux visant à l'adoption d'une convention sur le droit au développement s'accélérent en même temps que nous amorçons la dernière décennie de l'Agenda 2030.

À l'évidence, l'opérationnalisation du droit au développement requiert que son évolution normative s'accompagne par une pratique soutenue sur le terrain à travers des politiques sectorielles qui ne laissent personne de côté, au sein des communautés et des groupes les plus vulnérables aussi bien que dans les localités les plus reculées. Ce recueil d'outils de référence vise à soutenir la mise en pratique du droit au développement par une connaissance théorique et un référentiel de textes d'orientation susceptible d'aider à traduire les aspirations de l'Agenda 2030 et les 17 objectifs de développement durable en une réalité tangible pour les personnes laissées pour compte en Guinée.

L'INDEX UNIVERSEL DES DROITS DE L'HOMME

L'Index Universel des Droits de l'Homme (IUDH) a été conçu afin de faciliter l'accès aux recommandations en matière de droits de l'homme issues des trois piliers clés du système de protection des droits de l'homme des Nations Unies : les organes de traités créés en vertu des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ainsi que les procédures spéciales et l'Examen Périodique Universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme. L'IUDH a pour objectif de soutenir les Etats dans la mise en œuvre des recommandations les concernant et de faciliter le travail des parties prenantes nationales telles que les Institutions Nationales des Droits de l'Homme (INDH), les organisations non gouvernementales, la société civile et le milieu universitaire ainsi que les Nations Unies. L'IUDH permet aux utilisateurs d'obtenir une liste de recommandations par pays (résumé par pays), par Objectif de Développement Durable (ODD), ou par Objectifs Volontaires relatifs aux Droits de l'Homme (OVDH), ainsi que d'effectuer des recherches simples ou avancées en utilisant des filtres.

L'IUDH est accessible à tout moment à travers le lien ci-après.

<https://uhri.ohchr.org/fr/>

RÉDUIRE LA FRACTURE NUMÉRIQUE DANS L'ACCÈS AUX OUTILS DES DROITS DE L'HOMME

La fracture numérique est une réalité qui demeure préjudiciable à la protection des droits de l'homme. Pendant que des efforts sont faits pour réduire le fossé numérique entre, d'une part, les acteurs des droits de l'homme du Nord qui consultent régulièrement l'IUDH et téléchargent en temps réel les informations requises et, d'autre part, ceux du Sud qui, dans les contrées reculées de la Guinée et ailleurs dans les pays du Sud, où l'accès à Internet demeure aléatoire, il est plus qu'utile d'avoir sous une forme plus accessible, l'essentiel des outils nécessaires à la compréhension et à l'opérationnalisation du droit au développement et des droits économiques, sociaux et culturels.

C'est ce à quoi cette publication s'emploie, en tant manuel de référence. On y trouve, regroupées de manière simple, des explications, directives et orientations se rapportant dans chaque cas, à un aspect spécifique de ces droits. Cet effort de mise en commun des instruments de référence complète la formation continue et se situe dans l'engagement de l'ONU Droits de l'Homme-Guinée à doter la communauté guinéenne des droits de l'homme des outils les plus récents, pour faciliter l'enracinement de la culture des droits de l'homme dans la société guinéenne.

L'Equipe de ONU Droits de l'Homme-Guinée espère que vous ferez le meilleur usage de ces outils pour faire reculer les amalgames liés à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et du droit au développement en Guinée, et partout ailleurs.

Patrice Vahard
Représentant ONU Droits de l'Homme Guinée

Août 2020

La plus haute aspiration

Un appel à l'action en
faveur des droits humains

2020

LA PLUS HAUTE ASPIRATION

UN APPEL À L'ACTION EN FAVEUR DES DROITS HUMAINS

lancé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, António Guterres, à l'occasion du soixante-quinzième anniversaire de l'Organisation

« Considérant que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité et que l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme »

– Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme

Il y a soixante-quinze ans, la Charte des Nations Unies a cristallisé la détermination de toute une génération qui avait connu une guerre mondiale et la dépression et qui était résolue à faire en sorte que l'humanité ne subisse plus jamais de telles souffrances et à proclamer à nouveau sa « foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes ». Trois ans plus tard, la Déclaration universelle des droits de l'homme a donné une définition plus précise de ces droits. Elle incarnait la promesse faite par des dirigeants de chaque région du monde de ne jamais relâcher leurs efforts pour faire respecter les libertés et droits fondamentaux, même s'ils savaient que la tâche ne serait pas facile.

Pendant les décennies qui ont suivi, des progrès remarquables ont été accomplis dans le domaine des droits humains. Des milliards de personnes vivent plus longtemps, dans des conditions plus sûres et plus dignes. Nous disposons aujourd'hui de pactes dans lesquels sont énoncés l'ensemble des droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels, d'un dispositif conventionnel robuste et d'une structure institutionnelle qui assure la promotion et la protection des droits humains et fait connaître les valeurs et engagements qui les sous-tendent. Le résultat manifeste de ces progrès est que nous partageons désormais la même conception de ce qui fait de nous des êtres humains : un ensemble de droits qui sont à la fois universels et indivisibles, qui assurent l'équilibre entre l'individuel et le collectif et qui sont une source d'inspiration dans notre quête d'un monde meilleur pour tous, y compris pour les générations à venir.

Or, les droits humains sont attaqués de toutes parts et aucun pays n'est épargné. Nombreux sont ceux qui font fi de ces droits et, dans beaucoup d'endroits du monde, nous constatons des violations flagrantes et systématiques des droits humains, une impunité généralisée, la multiplication des discours de haine et la recrudescence de la misogynie, de l'exclusion et de la discrimination, la polarisation de la société et la disparition de la civilité, la dégradation de l'environnement, un accès inégal aux ressources et une inégalité des chances. Nous constatons également que les droits humains sont instrumentalisés à des fins politiques. Parallèlement, de grandes tendances, telles que la crise climatique, la croissance démographique et l'urbanisation rapide, font évoluer nos modes de vie. Celles et ceux qui sont laissés pour compte ont peur. Bien trop souvent, les dirigeants s'en prennent les uns aux autres à des fins politiques et la confiance qui régnait entre la population et certains dirigeants s'est érodée. Dans le même temps, le monde actuel offre des perspectives sans précédent. Des avancées technologiques extraordinaires et un développement économique mondial ont permis à des millions de personnes de sortir de la pauvreté et nous sommes convenus d'un cadre d'action pour aller de l'avant : le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

En ce moment décisif, notre condition d'êtres humains et nos valeurs humaines doivent être une source d'unité et non de dissensions. Nous devons donner de l'espoir et une perspective d'avenir aux gens. Le système des droits humains nous donne les moyens de relever les défis du XXI^e siècle, de répondre aux besoins actuels et de saisir les occasions qui se présentent, de rétablir les relations entre populations et dirigeants et de garantir à l'échelle mondiale la stabilité, la solidarité, le pluralisme et l'inclusion, qui nous sont essentiels. Il nous montre la voie à suivre pour traduire nos aspirations en actes ayant une incidence réelle sur la vie des gens. Toutefois, il ne doit en aucun cas servir de prétexte aux jeux de pouvoir ou de politique, sur lesquels il prime.

Il est dans l'intérêt de tous de promouvoir les droits de tous les peuples. Nous ne pouvons

nous permettre de faire un tri parmi ces droits dans la mesure où la réalisation de tout droit passe par le respect des autres droits. C'est une erreur de ne pas apprécier toute l'importance des droits économiques, sociaux et culturels, comme cela arrive souvent, mais c'est aussi une erreur de penser que ces droits sont suffisants pour étancher la soif de liberté de par le monde. Il nous faut donc un appel à l'action qui englobe l'ensemble des droits.

Le jour où j'ai pris mes fonctions de Secrétaire général, je me suis engagé à placer la dignité humaine au cœur de notre travail. Concrètement, cela signifie de donner corps aux engagements pris dans la Déclaration universelle des droits de l'homme par chacun de nos actes et de redoubler d'efforts pour que ces droits et valeurs indéfectibles soient appliqués alors que de nouvelles difficultés et possibilités se présentent.

L'objectif que j'ai fixé pour l'Organisation des Nations Unies, qui célèbre actuellement son soixante-quinzième anniversaire, est de promouvoir une conception des droits humains qui soit porteuse de changements, qui offre des solutions et dans laquelle chaque être humain se retrouve. À cette fin, nous devons élargir le soutien aux droits humains en allant à la rencontre de leurs détracteurs et en engageant des conversations qui retentissent dans toute la société.

La Déclaration universelle et les instruments relatifs aux droits humains qui ont été adoptés par la suite établissent un contrat social entre tous les êtres humains, grâce auquel chacun et chacune peut s'épanouir pleinement. Nous devons aujourd'hui renouveler ce contrat. Tout en continuant de nous attacher à mettre en œuvre tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, nous devons redoubler d'efforts dans de nombreux domaines, soit parce que d'importants progrès peuvent y être accomplis, soit parce que les besoins y sont grands et les tendances inquiétantes. Si, dans certains cas, il suffit de redynamiser les travaux en cours, dans d'autres, il nous faut en faire bien plus.

PRINCIPES DIRECTEURS

- Les droits humains sont universels et indivisibles. Nous devons appréhender les droits humains de telle sorte qu'aucun être humain ne soit oublié et en défendant tous les droits : économiques, sociaux, culturels, civils et politiques.
- Dans le cadre de notre action, nous devons faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité, d'impartialité et d'indépendance, nous fonder sur des éléments concrets et des normes et être guidés par les voix de celles et ceux dont les droits sont bafoués.
- Notre objectif est avant tout d'avoir une incidence positive. Cela signifie que nous devons être prêts à envisager tous les moyens d'action et à saisir la moindre occasion. Il y a un temps pour mener des négociations en coulisses, un temps pour renforcer les capacités nationales, un temps pour soutenir les différentes parties prenantes et un temps pour briser le silence.
- Les droits humains et la dignité humaine ne seront jamais respectés si une attention particulière n'est pas accordée aux droits humains des femmes. Chaque élément du présent Appel à l'action repose sur l'égalité des genres.
- La diversité humaine est un atout et non une menace. Nous devons apprécier la richesse de nos différences sans perdre de vue notre humanité et notre dignité communes. Chaque communauté, y compris les minorités et les peuples autochtones, doit avoir le sentiment que son identité est respectée et qu'elle peut participer pleinement à la société dans son ensemble. Toute personne doit pouvoir jouir des droits humains sans discrimination aucune, même si nous savons que l'âge, le genre et la diversité influent sur son expérience et doivent être pris en compte dans les mesures que nous prenons.
- Les changements climatiques sont la plus grande menace pesant sur la survie de notre espèce et mettent désormais en péril les droits humains aux quatre coins de la planète. Y faire face doit demeurer une de nos priorités.
- Les droits humains et la dignité humaine doivent être pris en compte lors de la définition des modalités de gouvernance et des règles de déontologie à appliquer, notamment pour ce qui est de la justice intergénérationnelle.
- Pour que les droits humains continuent d'être le ciment qui nous lie, nous devons engager un dialogue constructif, y compris avec ceux qui remettent ces droits en cause ou qui ne partagent pas la même opinion, et communiquer plus efficacement les retombées positives du respect de ces droits en défendant davantage chacun d'entre eux et en mettant l'accent sur leur universalité et leur interdépendance.
- Si la réalisation des droits humains relève des pays, elle est aussi une entreprise mondiale. Elle requiert une vaste collaboration qui s'inscrit dans la durée avec les États, la société civile et d'autres parties prenantes et est intrinsèquement liée au Programme de développement durable à l'horizon 2030.
- Dans le système des Nations Unies, les droits humains doivent être pleinement pris en compte dans toutes les décisions et activités et dans tous les engagements institutionnels.
- Notre objectif général est de consolider le rôle de premier plan que joue l'Organisation des Nations Unies dans la promotion des droits humains de façon à améliorer la capacité d'adaptation et d'innovation du système des droits de l'homme face aux difficultés qui se présentent dans ce domaine et à renforcer les synergies entre ces droits et tous les piliers de l'action de l'Organisation.

Le présent Appel à l'action fixe des principes directeurs généraux et définit sept de ces domaines : 1) les droits au cœur du développement durable ; 2) les droits en période de crise ; 3) l'égalité des genres et l'égalité des droits pour les femmes ; 4) la participation citoyenne et l'espace civique ; 5) les droits des générations futures, en particulier la justice climatique ; 6) les droits au cœur de l'action collective ; 7) de nouveaux possibles pour les droits humains. Dans chacun de ces domaines, nous pouvons prendre ensemble, dans un avenir proche, des mesures permettant de progresser dans l'application des droits humains.

Je suis déterminé à mettre tous les moyens de mon cabinet et du système des Nations Unies au service de l'Appel à l'action que nous lançons aujourd'hui et à appuyer ainsi sans relâche les travaux essentiels que mène la Haute Commissaire aux droits de l'homme. Dans le cadre d'une étroite coopération entre mon cabinet

et le Haut Commissariat aux droits de l'homme, nous établirons en outre un mécanisme de coordination qui veillera à ce que nous donnions suite à cet Appel à l'action. Il faut souligner que les droits humains relèvent de la responsabilité de chacun des acteurs du système des Nations Unies et que la culture de ces droits doit être ancrée dans toutes nos activités, aussi bien sur le terrain qu'au niveau régional et au Siège. Je compte en particulier sur nos responsables œuvrant sur le terrain, notamment les chefs de mission et les coordonnateurs résidents, pour apporter leur contribution.

Je me réjouis à l'idée de collaborer avec tous les gouvernements et partenaires. Ensemble, nous viserons à concrétiser le présent Appel à l'action et ainsi à aider tous les habitants du monde à concrétiser – pour reprendre les mots de la Déclaration universelle – « la plus haute aspiration » de l'humanité.

DES DROITS AU CŒUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Aborder le développement sous l'angle des droits humains, c'est la garantie d'un résultat plus durable, plus tangible et plus efficace. De ce fait, ces droits irradient l'ensemble du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les 17 objectifs de développement durable reposent sur les droits économiques, civils, culturels, politiques et sociaux et sur le droit au développement.

Objectifs universels et indivisibles, dans lesquels l'égalité et l'inclusion prennent une place prépondérante, ils s'inscrivent par leur esprit et par leur lettre même dans la droite ligne de nos

engagements en matière de droits humains. Il s'agit en effet d'imaginer un monde dans lequel tous et toutes disposent non seulement des conditions matérielles pour exercer leurs droits, mais aussi des moyens de participer activement à la prise des décisions qui les concernent. Là où règne l'égalité des chances et des choix et où chacun peut exercer ses droits, personne n'est laissé de côté. Cette promesse nous met en demeure de combattre l'inégalité dans toutes ses dimensions et d'éliminer toutes les formes de discrimination. Il est inadmissible que certains voient leur horizon limité en raison de leur âge, de leur genre, de leurs origines, de leur apparence, de

leur lieu de résidence, de leur pratique religieuse, de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre. Il nous faut comprendre et écouter les besoins et les parcours spécifiques des jeunes, des personnes vivant avec un handicap, des minorités, des communautés autochtones, des réfugiés, des migrants et d'autres groupes qui connaissent des difficultés particulières. En outre, il convient d'accorder une attention particulière aux objectifs dont dépendent la vie et l'avenir des personnes, tels que l'élimination de la pauvreté, l'éducation pour tous, en particulier pour les filles, la couverture sanitaire universelle et la réalisation de l'État de droit.

En adoptant le Programme 2030, nous nous sommes dotés d'une feuille de route concertée

porteuse d'un nouvel élan et de nouveaux outils propres à éliminer la pauvreté et à améliorer la qualité de vie, ce qui passe aussi par l'exercice de l'ensemble des droits. Les objectifs et les cibles définis dans le Programme font écho, dans leur grande majorité, à des engagements déjà souscrits en matière de droits humains. Autrement dit, les engagements politiques pris en 2015 sont étayés par un ensemble de droits humains dont beaucoup sont déjà consacrés dans les ordonnancements juridiques nationaux et protégés par les institutions nationales des droits humains. Pour faire en sorte de ne laisser personne de côté, à l'aube de la Décennie d'action en faveur des objectifs de développement durable, nous prendrons les mesures suivantes :

NOS MESURES

- Aider les États Membres à ancrer la mise en œuvre du Programme 2030 dans les principes des droits humains, autrement dit, à donner à chacun et chacune des moyens d'action, à créer des espaces favorisant la participation de la société civile et à respecter ces droits et à adopter des méthodes de collecte, de suivi et de communication des données qui soient respectueuses des droits humains et non-discriminatoires. C'est là le moyen le plus sûr d'élargir à tous et toutes les retombées de ce programme ambitieux et audacieux, sans laisser personne de côté.
- Encourager la mise à profit complète des mécanismes relatifs aux droits de l'homme, notamment l'examen périodique universel, les organes conventionnels des droits de l'homme et les procédures spéciales, ainsi que les institutions nationales des droits de l'homme, pour favoriser la réalisation des objectifs de développement durable, en particulier aux niveaux national et local.
- Aider les États Membres et les autres parties prenantes à mieux tirer parti des conclusions de l'examen périodique universel et des rapports des organes conventionnels aux fins de la planification du développement national, du suivi, notamment des ODD, et de la communication d'informations à ce sujet, ainsi qu'aux fins de la préparation et de la présentation des examens nationaux volontaires dans le cadre du forum politique de haut niveau pour le développement durable.
- Persévérer dans notre soutien à la conception de politiques propres à aider les groupes les plus vulnérables ou exclus, ces politiques devant permettre de prendre la mesure des privations multiples et conjuguées et des sources de discrimination qui ferment des horizons et qui amenuisent les chances d'échapper à la pauvreté, de vivre dans la dignité et de jouir des droits humains sur une planète en bonne santé, et d'y répondre.

LES DROITS EN PÉRIODE DE CRISE

Dès le début, l'ONU a été appelée à protéger les populations contre différentes menaces, en temps de guerre comme en temps de paix. La meilleure protection est toujours de prendre les devants pour éviter la menace.

J'ai donc fait de la prévention un principe commun à toute l'Organisation et une priorité absolue, non seulement pour ce qui est de mon programme de réforme, mais aussi dans la prise de décisions et l'élaboration de programmes. Les considérations relatives aux droits humains tiennent une place centrale dans ces efforts. En effet, la prévention n'est jamais aussi efficace que lorsque les États Membres prennent leurs responsabilités en la matière. La corrélation est bien établie : une société qui garantit et défend l'exercice des droits humains, y compris l'absence de discrimination, est plus résiliente face aux crises. Je considère la prévention comme une responsabilité incombant à tous les acteurs de l'Organisation, qui se doivent de soutenir les États Membres, notamment au moyen de la plateforme interne de prévention.

Les groupes et individus doivent bénéficier d'une protection en cas de crise. Le droit international humanitaire et le droit international des droits

de l'homme doivent être respectés. Des conflits de plus en plus complexes font planer le spectre d'atrocités criminelles ; la vigilance est donc plus que jamais de mise. Ces conflits obligent un nombre sans précédent de personnes, déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou réfugiées, à quitter leur foyer. Les concepts et les mandats de protection ne manquent pas, y compris au titre du droit international des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit international humanitaire. Il nous faut consolider et élargir ces acquis. Toute démarche commune doit partir d'une culture axée sur l'être humain, et tenir compte en particulier des besoins propres aux femmes et aux filles. Il faut faire en sorte que les minorités et les peuples autochtones soient protégés et traités en égaux dans leur société, tout en reconnaissant le droit de tous les peuples d'être différents. Un agenda commun pour la protection doit aboutir à la prestation de services concrets à celles et ceux qui sont le plus souvent exclus, aux plus vulnérables et aux personnes qui ont des besoins particuliers. Notre premier souci doit être de préserver la dignité humaine, de prévenir les violations des droits humains et, lorsque celles-ci se produisent, d'intervenir rapidement et efficacement. À cette fin, nous prendrons les mesures suivantes :

NOS MESURES

- Poursuivre le dialogue avec le Conseil de sécurité et utiliser de manière créative tout l'éventail d'autres moyens à disposition, y compris l'influence sur d'autres acteurs, de façon à mieux faire connaître la question, à prévenir les crises et à protéger efficacement les personnes.
- Élaborer un agenda pour la protection à l'échelle du système des Nations Unies, dont le soubassement doit être la conscience commune de la place centrale qu'occupe la protection dans notre activité. L'agenda doit tenir compte de la diversité des expériences et des besoins de protection des personnes suivant leur âge, leur genre et leur origine. Il doit en outre mettre l'accent sur la protection des minorités contre toute forme de discrimination et sur la protection des droits des peuples autochtones.

- Continuer d'améliorer la culture de l'Organisation, en s'appuyant sur les initiatives existantes – notamment Les droits de l'homme avant tout et la suite donnée au rapport Rosenthal – qui placent la prévention, la protection et les droits humains au cœur des efforts de sensibilisation, de la prise de décisions et de la conception de programmes sur le terrain, dans les bureaux régionaux ou au Siège.
- Dans les missions des Nations Unies et hors de ce contexte, veiller à ce que les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et l'équipe de pays fondent l'exécution de leur mandat et leur action sur une analyse des risques et des perspectives en matière de droits humains qui tienne compte entre autres des questions de genre. Dans les missions qui n'ont pas de composante Droits de l'homme, veiller à ce que les représentants spéciaux du Secrétaire général disposent des compétences et des capacités nécessaires en la matière. Accroître, si nécessaire, la présence de conseillers pour les droits de l'homme auprès des équipes de pays des Nations Unies.

ÉGALITÉ DES GENRES ET ÉGALITÉ DES DROITS POUR LES FEMMES

L'universalité des droits humains restera un vain mot tant que la moitié de l'humanité continuera de se heurter à la violence, à la misogynie, à l'exclusion, aux inégalités ataviques, à la dépendance économique et aux autres formes de discrimination qui sont le lot quotidien de nombreuses femmes et filles.

La violence à l'égard des femmes et des filles est l'une des violations des droits humains les plus répandues au monde. Les femmes devraient avoir les mêmes perspectives et les mêmes possibilités que les hommes. Pourtant, aucun pays au monde n'a atteint la pleine égalité des genres. On constate dans le monde entier un recul des droits humains des femmes, un nombre alarmant de féminicides, des attaques contre les défenseuses des droits humains et des lois et politiques discriminatoires. La misogynie est le dénominateur commun de l'extrémisme violent. Les écarts persistent et la situation stagne de manière évidente en ce qui concerne la participation des femmes

aux responsabilités politiques, la paix et la sécurité, et l'affranchissement économique. Cette régression répond en fin de compte à des raisons politiques. C'est une question de pouvoir. La promotion et la protection des droits humains des femmes dans tous les domaines d'activité, loin d'être une pièce rapportée dans l'action de l'Organisation, doit être considérée comme le socle même de ses valeurs et objectifs. Trop longtemps, les politiques et les lois ont été en grande partie façonnées à travers le prisme d'une moitié seulement de l'humanité. Ce fait est lourd de conséquences non seulement pour les droits des personnes, mais aussi pour l'architecture même de nos institutions, la formulation de nos problématiques et les solutions recherchées au niveau mondial. La solution passe par un changement de paradigme : nous devons bâtir en connaissance de cause des systèmes socioéconomiques, de gouvernance et de sécurité dans lesquels chacun et chacune trouve son compte. Cela vaut aussi pour l'Organisation. À cette fin, nous prendrons les mesures suivantes :

NOS MESURES

- Engager un dialogue avec les États Membres et leur apporter un appui, afin qu'ils rendent leurs politiques et leurs lois plus favorables à l'égalité des genres et à l'égalité des droits pour les femmes, notamment par l'abrogation des lois discriminatoires et l'adoption de lois positives, l'élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles dans tous les domaines, la protection de la santé sexuelle et procréative et des droits y afférents et la promotion de la représentation et de la participation des femmes sur un pied d'égalité dans tous les domaines.
- Veiller à ce que l'agenda pour la protection proposé dans la deuxième section de cet Appel à l'action s'attaque aux discriminations systémiques et conjuguées auxquelles font face les femmes, favorise l'adoption de démarches de protection adéquates pour les défenseuses des droits humains et vise à éliminer la violence à l'égard des femmes dans tous les domaines.
- Considérer sous l'angle du genre toutes les activités de l'Organisation, y compris nos rapports avec les États Membres et nos modes de prise de décisions. Cette perspective doit faire ressortir des éléments d'analyse souvent négligés, par exemple le poids du genre dans les rapports de force, la participation et la consultation des femmes, la présence de femmes à des postes à responsabilités, les retombées de la mesure envisagée pour les hommes et les femmes, notamment du point de vue de la réglementation et de son application, ou le risque que la mesure exploite, même inconsciemment, ou perpétue des stéréotypes sexistes. À partir de cette analyse, concevoir des stratégies d'intervention et de communication au Siège comme sur le terrain.
- En s'appuyant sur nos efforts de prévention, faire en sorte que l'analyse des conflits et les mesures politiques et opérationnelles qui en découlent prennent en compte les questions de genre et fassent la part belle à la participation pleine et entière des femmes à tous les aspects de la prévention et du règlement de conflits, y compris aux processus de paix officiels.
- Faire en sorte que toute méthode d'analyse des risques et d'alerte rapide accorde une importance particulière aux actes d'incitation à tout type de violence à l'égard des femmes, notamment sur les supports informatiques ou électroniques, et à l'évolution de la réalisation et de la protection des droits humains des femmes.
- Consulter régulièrement diverses organisations de défense des droits humains des femmes pour examiner les tendances, les défis et les solutions envisageables sur le terrain, notamment dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

LA PARTICIPATION CITOYENNE ET L'ESPACE CIVIQUE

La société est plus forte et plus résiliente quand les femmes et les hommes prennent réellement part à la vie politique, économique et sociale et participent à la prise des décisions politiques qui influent sur leur quotidien, notamment en ayant la possibilité d'accéder à l'information, de contribuer au dialogue, d'exprimer leur désaccord et de se rassembler pour faire entendre leur point de vue. Tout cela passe par l'exercice du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

On voit pourtant bien trop souvent se rétracter l'espace ouvert à cette participation citoyenne. Les lois répressives se multiplient, des restrictions étant chaque jour apportées à la liberté d'expression, de participation, de réunion et d'association. Les journalistes et les défenseurs des droits humains, tout particulièrement les femmes, font l'objet de menaces croissantes. Les nouvelles technologies ont certes permis à la société civile de mieux s'organiser, mais elles ont aussi donné aux autorités des prétextes pour contrôler les allées et venues de chacun et restreindre la liberté des médias, sous couvert

de questions de sécurité. Ce rétrécissement de l'espace civique présage souvent d'une détérioration plus générale de la situation des droits humains. Face à ces tendances, les entités du système des Nations Unies doivent agir de manière cohérente. L'ONU compte sur l'engagement dynamique des acteurs de la société civile, dont la contribution est essentielle, tant du point de vue de la réalisation des objectifs de développement durable que de celui de la lutte contre les changements climatiques. Il nous faut combattre les discours qui visent à discréditer et à fragiliser la société civile. Là où certains segments de la société sont perçus comme des menaces, nous devons rester fidèles à nos principes et entamer un dialogue constructif. Là où les acteurs de la société civile sont des partenaires incontournables de l'action collective, il nous faut concevoir et exécuter nos programmes en gardant à l'esprit le principe de l'ouverture à une large participation. À cette fin, et en sus des initiatives prévues dans les plans d'action pour la lutte contre les discours de haine et pour la protection des sites religieux que j'ai récemment lancés, nous prendrons les mesures suivantes :

NOS MESURES

- À l'occasion du soixante-quinzième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies et en faisant fond sur la contribution positive de la société civile aux négociations sur le climat et à la concrétisation des objectifs de développement durable, lancer un dialogue sur les moyens d'associer plus systématiquement la société civile, en particulier les organisations de défense des droits des femmes et la jeunesse, aux activités des entités et des organismes des Nations Unies.
- Concevoir une stratégie sur l'espace civique applicable à l'ensemble du système des Nations Unies, formuler des orientations à l'intention des responsables de terrain et créer des mécanismes chargés : i) de nouer un dialogue constructif avec les différentes parties prenantes en vue de protéger l'espace civique et d'en promouvoir le respect ; ii) de réagir

face aux restrictions injustifiées de l'espace civique ; iii) de défendre l'espace dans lequel les différentes parties prenantes peuvent faire entendre leur voix.

- Examiner et renforcer les outils dont dispose l'Organisation pour donner plus de moyens d'agir à la société civile, protéger l'espace civique et encourager la participation de tous les groupes de population aux processus démocratiques.
- Faire en sorte que les coordonnatrices et coordonnateurs résidents, les équipes de pays et les responsables des opérations de paix des Nations Unies établissent des partenariats avec les organisations de la société civile dans l'optique de créer des conditions propices à l'ouverture de l'espace civique, notamment aux organisations de femmes et aux défenseurs et défenseuses des droits des femmes.
- Renforcer l'appui que l'ONU fournit au niveau local afin d'encourager l'adoption de lois et politiques qui protègent le droit des personnes à participer à la vie publique et à accéder à l'espace civique en toute égalité, y compris la liberté et l'indépendance des médias, sans lesquelles il n'est pas de sociétés ouvertes et démocratiques, et qui importent d'autant plus à l'heure où les citoyennes et citoyens du monde exigent qu'on leur rende des comptes.
- Dans les missions des Nations Unies et hors de ce contexte, veiller à ce que les coordonnatrices et coordonnateurs résidents et l'équipe de pays fondent l'exécution de leur mandat et leur action sur une analyse des risques et des perspectives en matière de droits de la personne qui tienne compte entre autres des questions de genre. Dans les missions qui n'ont pas de composante Droits de l'homme, veiller à ce que les représentants spéciaux du Secrétaire général disposent des compétences et des capacités nécessaires en la matière. Accroître, si nécessaire, la présence de conseillers pour les droits de l'homme auprès des équipes de pays des Nations Unies.

LES DROITS DES GÉNÉRATIONS FUTURES, EN PARTICULIER LA JUSTICE CLIMATIQUE

Les promesses énoncées dans la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme s'adressaient clairement autant aux générations futures qu'à la génération de l'époque. Et pourtant nous risquons de ne pas les tenir. L'urgence climatique met en péril les droits et la dignité de millions de personnes dans le monde, y compris celles qui sont encore à naître. Elle menace l'existence même de certains États Membres, en particulier les petits États insulaires en développement.

Si nous n'agissons pas, nos enfants et petits-enfants ne jouiront pas de la totalité de leurs droits fondamentaux individuels et collectifs, loin s'en faut. Les générations futures s'adressent déjà à nous par la voix des jeunes d'aujourd'hui. La jeunesse demande, ou plutôt exige, que les responsables au pouvoir prennent des engagements tangibles, trouvent des solutions et prennent des mesures concrètes. Bientôt, il sera trop tard ; il faut agir à tous les niveaux et mobiliser tous les acteurs de nos sociétés. Les États doivent entreprendre de toute urgence de limiter la

dégradation de l'environnement et de protéger celles et ceux qui réclament des mesures en ce sens. Les parlements ont un devoir particulier, celui de superviser l'action menée par les exécutifs dans ce domaine fondamental et d'adopter des lois en faveur de la protection de l'environnement et de l'application de l'Accord de Paris sur les changements climatiques. Comme l'ont illustré plusieurs décisions récentes et historiques, les juridictions sont de

plus en plus souvent appelées à servir la cause d'un environnement sûr, propre, sain et durable. Le secteur privé doit en faire bien davantage pour limiter les effets néfastes qu'ont ses activités sur l'environnement. Nous devons par ailleurs créer un espace où les jeunes pourront contribuer à dessiner l'avenir qui sera le leur. Forts des conclusions tirées du Sommet sur le climat que j'ai récemment convoqué, nous prendrons les mesures suivantes :

NOS MESURES

- En vue de favoriser la prise en compte des voix de la société civile par les entités et les organismes des Nations Unies, créer un espace où les jeunes pourront contribuer aux décisions qui façonneront leur avenir, y compris, mais pas seulement, pour ce qui est des changements climatiques.
- Examiner les moyens d'associer plus pleinement un éventail élargi de parties prenantes aux processus politiques relatifs à l'action climatique. Il pourra s'agir, par exemple, de donner la parole aux villes et d'étudier comment tenir compte des générations futures dans la prise de décisions.
- Renforcer l'appui que l'ONU fournit aux États Membres au niveau local en vue d'encourager l'adoption de lois et politiques qui encadrent et renforcent le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable, et de faire en sorte que toute personne qui souhaiterait faire valoir des préoccupations liées à l'environnement puisse accéder à la justice et à des recours effectifs.
- Consolider encore le partenariat entre l'ONU et les entreprises, l'objectif étant que celles-ci adoptent et appliquent des pratiques d'autorégulation en matière de protection de l'environnement et des mesures de lutte contre les changements climatiques relevant de cadres réglementaires plus généraux.
- Renforcer l'appui que l'ONU fournit aux États Membres au niveau local dans le cadre de la mise en place de mécanismes de protection des défenseurs des droits humains et des militants écologistes, en particulier les jeunes, les femmes et les filles.
- Plaider pour que les enfants et les jeunes reçoivent une éducation qui les prépare à l'avenir qui les attend et, à cet égard, faire campagne en faveur de la conception de programmes scolaires tenant compte des changements climatiques pour tous les niveaux de l'enseignement primaire et secondaire.

LES DROITS HUMAINS AU CŒUR DE L'ACTION COLLECTIVE

Nous faisons face à un terrible paradoxe. Les problèmes mondiaux sont plus interdépendants que jamais, mais nous y répondons de manière plus fragmentée. Nous avons vu apparaître de multiples lignes de fracture – entre de puissants États Membres, entre les peuples et certains de leurs responsables, dans la solidarité humaine qui nous lie les uns aux autres, entre la planète et ses habitants et dans le secteur de la technologie, où les inégalités ne cessent de se creuser.

Pourtant ce n'est que par l'action collective que l'humanité pourra surmonter les crises multiples avec lesquelles elle est aux prises. Et « collective » doit s'entendre ici au pied de la lettre – les États et les organisations internationales n'ont plus le monopole de l'initiative ; tout aussi concernés, les nombreux acteurs de la société civile et du secteur privé ont un rôle à jouer dans le règlement de nos difficultés communes. Pour être plus fort, le multilatéralisme doit être plus inclusif, fonctionner davantage en réseau et s'articuler autour des droits humains. Nos institutions des droits humains doivent être le centre de gravité de cette entreprise et, tout comme nos engagements en faveur des droits humains, être un symbole d'espoir dans un monde complexe. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme est un protagoniste essentiel de tous les volets du présent Appel à l'action, mais il revient à chacun d'entre nous de faire prévaloir une culture du respect pour l'intégralité de ces droits.

Seul organe universel chargé de questions liées aussi bien à la sécurité et au développement qu'aux affaires humanitaires et aux droits humains, l'Organisation des Nations Unies porte une responsabilité particulière. En tant que Secrétaire général, je me suis engagé à ce que l'Organisation fasse tout pour être à la hauteur. Nous ne laisserons passer aucune occasion de dialoguer avec les différentes parties prenantes, en particulier les États Membres, sur les questions des droits humains et les questions humanitaires, y compris s'agissant de renforcer l'appui aux institutions nationales des droits humains. Nous maintiendrons également le dialogue avec le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme, et au niveau bilatéral comme au niveau régional, en vue d'apporter une solution aux problèmes humanitaires et aux problèmes en matière de droits humains. Nous continuerons à fournir au plus tôt des informations sur les crises qui règnent et sur celles qui se profilent en matière de droits humains. Dans cette entreprise, il nous faudra impérativement renforcer et exploiter au maximum les instruments précieux que sont les systèmes internationaux et régionaux des droits humains et les mécanismes nationaux et internationaux existants d'établissement des responsabilités. Nous continuerons également à collaborer avec d'autres entités internationales, régionales et nationales, ainsi qu'avec les organisations de la société civile et le secteur privé, dans l'optique d'apporter des réponses aux questions relatives aux droits humains. À cette fin, nous prendrons les mesures suivantes :

NOS MESURES

- Face aux cas répétés de non-respect des droits humains, saisir toutes les occasions de faire valoir l'importance du droit et des principes internationaux et faire un effort concerté pour que l'ONU réagisse de manière prévisible et cohérente, en particulier dans le cadre de mécanismes d'établissement des responsabilités.
- Renforcer l'appui que l'ONU fournit aux États Membres, notamment par l'intermédiaire d'initiatives de renforcement des capacités des institutions et mécanismes nationaux et régionaux des droits humains.
- Veiller à ce que l'ONU exploite mieux les outils et les moyens dont elle dispose, en particulier l'Examen périodique universel (EPU), pour relever les défis du XXI^e siècle, saisir les occasions qu'il offre et répondre aux besoins qui s'y font jour et pour exécuter le Programme 2030.
- Fournir régulièrement au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des analyses et des informations concernant les crises en matière de droits humains et les crises humanitaires en cours et potentielles.
- Concevoir une stratégie de financement propre à assurer la stabilité financière du système international des droits humains, dont celle des organes conventionnels.
- Publier des orientations pratiques relatives à la prise en compte des recommandations issues de l'Examen périodique universel dans le dialogue entretenu par l'ONU avec les États Membres, au Siège et sur le terrain.

DE NOUVEAUX POSSIBLES POUR LES DROITS HUMAINS

L'ère numérique ouvre à l'humanité de nouvelles perspectives en matière de bien-être, de connaissance et de découverte. Les technologies numériques sont autant de nouveaux outils qui nous permettent de plaider en faveur de nos droits, de les défendre et de les exercer. Les progrès de la médecine et des sciences portent en eux la promesse de vies plus longues et meilleures.

Alors que nous continuons de maintenir que les droits humains s'appliquent aussi dans le

monde virtuel, les nouvelles technologies sont trop souvent utilisées pour porter atteinte à ces droits, en particulier ceux des plus vulnérables et des laissés-pour-compte, qui font l'objet, par exemple, de mesures de surveillance, de répression et de censure et d'actes de harcèlement en ligne – en particulier celles et ceux qui défendent les droits humains. Certains peuvent même voir leur couverture sociale restreinte, depuis la numérisation des systèmes de protection sociale. Les avancées technologiques, comme les logiciels de reconnaissance faciale, les robots,

l'identification numérique et la biotechnologie, ne doivent pas servir à remettre en cause les droits fondamentaux, creuser les inégalités ou aggraver les discriminations existantes. L'intelligence artificielle, qui peut décupler l'impact de chacun de ces outils, est de plus en plus utilisée dans des domaines vitaux, par exemple en médecine. Justice, respect du principe de responsabilité, explicabilité et transparence doivent être les maîtres mots de sa gouvernance. Dans la sphère de la sécurité, nous devons veiller à ce que les décisions portant sur des questions de vie ou de mort ne soient jamais déléguées à des machines autonomes mais restent soumises au jugement et au contrôle des humains. Je continue de faire campagne pour une interdiction mondiale des systèmes d'armes létales autonomes.

S'il va de soi que les droits humains doivent être appliqués dans le monde numérique et

dans les sciences humaines, nous ne pouvons nous dispenser, pour nous-mêmes et pour les générations futures, d'ouvrir un débat franc sur les difficultés et les perspectives associées à la protection et à la promotion des droits humains, de la dignité humaine et du contrôle humain à l'ère du numérique. Le Groupe indépendant de haut niveau sur la coopération numérique a montré la voie et mis en lumière certaines questions cruciales. Il recommande l'accès universel à Internet, le renforcement des capacités numériques et l'instauration de mécanismes chargés de renforcer la confiance et la sécurité numériques.

L'objectif est de faire en sorte que, dans notre monde, toutes et tous puissent bénéficier de ces formidables avancées et exploiter ces nouveaux possibles. À cette fin, nous prendrons les mesures suivantes :

NOS MESURES

- Plaider en faveur de l'application du cadre relatif aux droits humains dans le monde du numérique, conformément aux recommandations formulées par le Groupe de haut niveau sur la coopération numérique.
- Œuvrer en faveur d'une protection efficace des données et du droit à la vie privée, notamment pour ce qui est des données personnelles et des données relatives à la santé.
- Collaborer avec les entreprises privées pour faire appliquer les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, établis en 2011, et plus précisément travailler de concert avec les plateformes de médias sociaux afin de comprendre les inquiétudes suscitées par des violations des droits humains effectives ou potentielles et d'y apporter la réponse voulue, notamment en intervenant, avec la société civile et les défenseurs et défenseuses des droits humains, pour prévenir ces violations ou y remédier au plus vite.
- Continuer à faire campagne pour l'interdiction des systèmes d'armes létales autonomes.
- Établir un plan de mise en application des recommandations formulées par le Groupe de haut niveau sur la coopération numérique, en particulier en ce qui concerne l'intégration des valeurs et des considérations liées aux droits humains à une architecture de coopération numérique mondiale améliorée.



L'ENGAGEMENT DE NE LAISSER PERSONNE DE CÔTÉ DANS LE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS ET LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DURABLE À L'HORIZON 2030

Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*

I. Introduction

1. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 traduit l'engagement commun renouvelé des États à éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et dans toutes ses dimensions, y compris l'extrême pauvreté, en promouvant des sociétés équitables, inclusives et durables. Il exprime avec force l'essence même du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui a été ratifié par la plupart des États de la communauté internationale¹. La réalisation de l'objectif commun au Programme 2030 et au Pacte, à savoir l'élimination de la pauvreté, constituera une étape décisive vers la reconnaissance de la dignité de chaque être humain proclamée par la Déclaration universelle des droits de l'homme.

2. Dans le Programme 2030, les États ont pris l'engagement de ne laisser personne de côté, et c'est cet engagement qui rend le mieux compte de l'objectif ultime vers lequel convergent tous leurs efforts. Prendre un tel engagement, c'est pour les États reconnaître que la dignité de la personne est fondamentale, en s'attachant dès lors à atteindre les objectifs et les cibles du Programme 2030 dans le souci de servir l'ensemble des nations, des peuples et des sociétés, et à donner la priorité aux plus défavorisés.

II. Les droits économiques, sociaux et culturels : un élément fondamental du Programme 2030

3. L'engagement de ne laisser personne de côté est l'élément fondamental qui anime et oriente la mise en œuvre des 17 objectifs de développement durable. Le Programme 2030 a également pour fil rouge les buts et principes de la Charte des Nations Unies, notamment le plein respect du droit international. Il s'appuie notamment sur la Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. La responsabilité qui incombe à tous les États de respecter, protéger et promouvoir de l'homme et les libertés fondamentales de tous est donc cruciale pour la mise en œuvre du Programme 2030².

4. Instrument fondamental des Nations Unies relatif aux droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels constitue à ce titre une pièce maîtresse du Programme 2030. Il consacre la protection des droits économiques, sociaux et culturels de tous, en particulier des individus et des groupes défavorisés et marginalisés, et reconnaît que ces droits « découlent de la dignité inhérente à la personne humaine »³.

* La présente déclaration, qui a été adoptée par le Comité à sa soixante-cinquième session, tenue du 18 février au 8 mars 2019, a été élaborée conformément à la pratique du Comité en matière d'adoption de déclarations (voir Documents officiels du Conseil économique et social, 2011, Supplément N° 2 (E/2011/22), chap. II, sect. K).

¹ Le 8 mars 2019, 169 États étaient parties au Pacte.

² Voir la déclaration intitulée « Les droits de l'homme et le Programme 2030 : Donner des moyens d'action aux populations et assurer l'inclusion et l'égalité », faite par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme le 16 janvier 2019 à la réunion intersessions du Conseil des droits de l'homme sur le site www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24072&LangID=E%3E.

³ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, préambule.

5. Les droits protégés par le Pacte sont au cœur des objectifs de développement durable. On citera notamment le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits énumérés dans le Pacte⁴ (l'objectif 5 et la question de l'égalité des sexes se retrouvent dans tous les objectifs) ; le droit au travail et à des conditions de travail justes et favorables⁵ (objectif 8) ; le droit à la sécurité sociale⁶ (objectifs 1 à 3, 5 et 10) ; le droit de la famille à une protection et à une assistance⁷ (objectifs 3 et 5) ; le droit de chacun à un niveau de vie suffisant, notamment en ce qui concerne la nourriture, le vêtement, le logement et l'eau⁸ (objectifs 1, 2, 6, 7 et 11 à 16) ; le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible⁹ (objectifs 3 et 6) ; le droit de chacun à l'éducation¹⁰ (objectif 4) ; le droit de chacun de participer à la vie culturelle¹¹ (objectif 16 et cibles pertinentes des autres objectifs)¹² ; le droit de chacun de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications¹³ (objectifs 9 et 10)¹⁴.

Au titre de l'objectif 10, les États sont tenus de réduire les inégalités à l'intérieur des pays et entre eux. Le Programme 2030 a eu en effet le grand mérite d'alerter la communauté internationale sur le danger que constitue la montée des inégalités.

Dans le cadre de la présentation de rapports périodiques, le Comité demande aux États parties de communiquer des renseignements sur les effets des inégalités de revenu et de richesse sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels¹⁵. Une telle demande part d'un constat simple : le creusement du fossé entre riches et pauvres, dans et entre les pays, rend impossible l'élimination de la pauvreté.

III. Objectif commun du Programme 2030 et du Pacte : donner la priorité aux individus et aux groupes défavorisés et marginalisés

6. L'idée de ne laisser personne de côté qui est au cœur du Programme 2030 traduit essentiellement l'engagement des États de donner la priorité aux besoins des plus défavorisés et marginalisés dans le cadre de la réalisation des objectifs du développement durable. Dans le même ordre d'idées, le Pacte exige des États parties qu'ils protègent et réalisent les droits des laissés-pour-compte, victimes de la pauvreté, de l'exclusion sociale, économique et culturelle et de la marginalisation.

Le Programme 2030 et le Pacte se proposent tous deux de répondre aux besoins des pays fragiles, notamment les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays en situation de conflit ou d'après-conflit, ce qui témoigne de l'importance accrue qu'ils attachent tous deux à ces groupes et ces pays, qui comptent parmi les moins privilégiés et se heurtent à de multiples difficultés.

7. Le Pacte fait obligation aux États parties d'agir, tant par leurs efforts propres que par l'assistance et la coopération internationales, au maximum des ressources dont ils disposent, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels de tous¹⁶.

⁴ Ibid., art. 3.

⁵ Ibid., art. 6 à 8.

⁶ Ibid., art. 9.

⁷ Ibid., art. 10.

⁸ Ibid., art. 11.

⁹ Ibid., art. 12.

¹⁰ Ibid., art. 13 et 14.

¹¹ Ibid., art. 15 1) a).

¹² Cibles 2.5, 4.7, 8.9, 11.4 et 12.b.

¹³ Ibid., art. 15 1) b).

¹⁴ Voir A/HRC/34/25, la résolution 37/24 du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/32/23 et E/C.12/2018/1.

¹⁵ Les mesures de l'inégalité au sujet lesquelles le Comité tient à être informé sont étroitement liées aux cibles et indicateurs associés à l'objectif de développement durable N° 10.

¹⁶ Pacte, art. 2.

Autrement dit, les États parties sont tenus d'affecter autant de ressources qu'il leur est possible à la réalisation des droits énoncés dans le Pacte et, à cet égard, d'accorder la priorité aux plus exclus, aux plus défavorisés et aux plus marginalisés. Le Comité n'a cessé de rappeler qu'il était important de définir les besoins des groupes défavorisés et vulnérables face à la discrimination systémique et croisée, et de leur accorder un rang de priorité élevé.

8. La discrimination systémique s'observe dans les contextes les plus divers et s'explique par une multiplicité de facteurs et de circonstances. Elle peut découler de règles, de politiques ou de pratiques juridiques, ou encore d'attitudes culturelles et de pratiques coutumières dans les sphères publique et privée qui défavorisent certains groupes et en privilégient d'autres¹⁷.

Selon le contexte, les groupes défavorisés comprennent notamment, parmi beaucoup d'autres, les personnes vivant dans la pauvreté; les nations et les communautés vulnérables face aux changements climatiques, à la pollution et à la dégradation de l'environnement; les peuples autochtones; les femmes; les réfugiés, les personnes déplacées et les migrants; les personnes handicapées; les personnes âgées; les chômeurs ou les personnes qui travaillent dans le secteur informel; les enfants; et les victimes de la discrimination fondée sur la race, l'appartenance ethnique, la naissance, l'origine nationale ou sociale, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ou toute autre considération de condition sociale.

9. Les États parties ont l'obligation de s'attaquer aux causes de cette discrimination systémique et d'y remédier en modifiant leurs lois et leurs politiques et en demandant des comptes aux acteurs publics et privés. Ils doivent en outre veiller à ce que chacun ait accès aux ressources et aux services dont il a besoin pour vivre dans la dignité; ils doivent également éliminer les conditions qui perpétuent les inégalités systémiques qui empêchent les gens de participer dans des conditions d'égalité à tous les domaines de

la vie en société. Le but ultime du Pacte est d'assurer la pleine et égale jouissance des droits qui y sont reconnus dans des conditions propices à la liberté et à la dignité de tous¹⁸.

10. En soumettant les États parties à des obligations juridiquement contraignantes en matière de droits de l'homme, le Pacte consacre la nécessité d'assurer aux laissés-pour-compte un accès à des recours juridiques et à des mécanismes de réparation aux niveaux national et international. Cette nécessité découle du principe fondamental voulant que la validité d'un droit consacré par la loi soit attestée par l'existence de moyens de recours efficaces et accessibles¹⁹. Ce sont en effet ces moyens de recours qui permettent d'engager la responsabilité des auteurs de violations des droits consacrés par le Pacte et de prévoir une réparation appropriée pour les victimes.

IV. La méthode fondée sur les droits, telle qu'elle est préconisée dans le Pacte, garantit que personne n'est laissé de côté

11. Le Pacte définit une méthode fondée sur les droits pour permettre aux États parties de s'acquitter des obligations qui leur incombent. Cette méthode, qui s'applique à l'ensemble des droits, doit orienter l'action des États parties dans tous les domaines, y compris le suivi des progrès accomplis par la communauté internationale dans la réalisation des objectifs de développement durable.

12. Les éléments clefs de cette méthode sont résumés ci-après :

- a) Les États parties doivent commencer par recenser les groupes les plus marginalisés et les plus défavorisés en ce qui concerne l'exercice des droits énoncés dans le Pacte. Sans un examen minutieux permettant de repérer les personnes les plus vulnérables, les politiques ne peuvent être correctement ciblées.

¹⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale N° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par. 12.

¹⁸ Pacte, préambule.

¹⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale N° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national, par. 2; I. D. G. c. Espagne, (E/C.12/55/D/2/2014), par. 11.3.

Cet examen préalable, indispensable si l'on s'assure qu'aucun groupe ou individu ne sera négligé, permet en outre de déterminer les formes systémiques de discrimination ou d'exclusion sociale qui perpétuent la pauvreté d'une génération à la suivante ;

b) Il convient dans un deuxième temps d'analyser l'incidence des actions et des omissions des États parties sur l'exercice des droits énoncés dans le Pacte. Les États parties sont ainsi tenus de ne pas prendre de mesures législatives ou autres « expulsions forcées, suppression de services d'approvisionnement en eau, entraves à la participation à la vie culturelle, entre autres » ayant pour effet de priver des citoyens de leurs droits. Ils doivent par ailleurs veiller à ce que chacun ait un accès minimum à l'essentiel des droits économiques, sociaux et culturels reconnus dans le Pacte²⁰ ;

c) Sur la base des analyses susmentionnées, les États parties doivent adopter une stratégie et un plan d'action nationaux concertés, inclusifs et transparents pour promouvoir le plein exercice des droits énoncés dans le Pacte. Cette stratégie et ce plan doivent être dotés de ressources suffisantes, comporter des indicateurs et des critères permettant de suivre de près les avancées réalisées et accorder une attention particulière aux obstacles auxquels se heurtent les groupes défavorisés ou marginalisés quant à l'exercice des droits énoncés dans le Pacte²¹.

Il convient d'éviter les mesures délibérément régressives qui réduisent la couverture ou le niveau des prestations

fournies dans le cadre des programmes sociaux. De telles mesures ne se justifient que dans des circonstances exceptionnelles et au terme d'une véritable concertation avec les groupes directement concernés²² ;

d) Les États parties sont également tenus d'effectuer des analyses et de prendre des mesures afin de protéger toutes les personnes contre les violations des droits reconnus dans le Pacte commises par des acteurs privés, comme les sociétés relevant de leur juridiction, que ces acteurs agissent sur leur territoire ou en dehors²³. Les mesures de protection pertinentes comprennent les textes réglementaires, les mesures administratives, budgétaires, éducatives et autres, ainsi que l'accès des victimes à des recours juridiques efficaces ;

e) Enfin, les États parties sont tenus de suivre les progrès accomplis sur la voie de la pleine réalisation des droits énoncés dans le Pacte et de prendre des mesures correctives pour faire en sorte que les lois, politiques et programmes pertinents soient bien ciblés et dûment appliqués. Les États doivent s'inspirer des critères élaborés par le Comité pour déterminer si les politiques et les programmes vont effectivement permettre la réalisation du contenu normatif des droits énoncés dans le Pacte²⁴. Le Comité évaluera donc si les droits existent, s'ils sont adéquats, accessibles à tous²⁵, culturellement acceptables²⁶ et de bonne qualité²⁷. Le Comité a par ailleurs insisté sur la viabilité à long terme des méthodes utilisées pour assurer le respect des droits, l'objectif étant d'en garantir la jouissance aux générations futures comme aux générations actuelles²⁸.

²⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale N° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, par. 10.

²¹ Voir, par exemple, l'observation générale N° 15 (2002) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à l'eau, par. 37 f).

²² Ces mesures régressives ne devraient pas avoir un effet disproportionné ou discriminatoire et ne devraient pas avoir pour effet de priver des particuliers ou des groupes de la jouissance de l'essentiel des droits pertinents. Voir la lettre sur les mesures d'austérité adressée le 16 mai 2012 aux États parties au Pacte par le Président du Comité, sur le site https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=9&DocTypeID=68 ; E/C.12/2016/1, par. 4 ; observation générale N° 19 du Comité (2007) sur le droit à la sécurité sociale, par. 42 ; Ben Djazia et Bellili c. Espagne (E/C.12/61/D/5/2015), par. 17.6.

²³ Observation générale no 24 (2017) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises, par. 25 à 37.

²⁴ Ces critères ont été élaborés sur la base de la longue pratique qu'a le Comité de l'examen des rapports des États parties et dans le cadre des 24 observations générales qu'il a adoptées à ce jour.

²⁵ Dans ce contexte, le terme d'accessibilité désigne l'accessibilité physique, l'accessibilité économique et l'accès du public aux informations relatives aux programmes sociaux pertinents. Les services et programmes sociaux devraient être accessibles, tant en droit qu'en pratique, à tous, en particulier aux groupes les plus vulnérables ou marginalisés de la population, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs prohibés. Voir, par exemple, l'observation générale no 15 (2002) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à l'eau, par. 12 c).

²⁶ Voir, par exemple, l'observation générale no 4 (1991) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant, par. 8 g).

²⁷ Voir, par exemple, l'observation générale no 14 (2000) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 12 d).

²⁸ Voir, par exemple, l'observation générale no 12 (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à une nourriture suffisante, par. 7.

13. Comme résumé ci-dessus, le Pacte fait obligation aux États d'obtenir des résultats concrets en ce qui concerne la réalisation de chacun des droits qu'il énonce. Il pose également l'obligation de veiller à ce que ces résultats soient obtenus dans le respect des principes généraux des droits de l'homme que sont la participation, la transparence, la responsabilité, la non-discrimination, l'autonomisation des bénéficiaires et la primauté du droit.

Ces principes sont indispensables si l'on tient à ce que les laissés-pour-compte ne soient pas traités comme des bénéficiaires passifs des programmes publics, mais comme des titulaires de droits pouvant prétendre au respect de la dignité inhérente à leur personne.

V. Le Pacte permettra aux États de tenir leur engagement de ne laisser personne de côté dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de développement durable

14. Comme on vient de le voir, le Pacte établit un cadre normatif de droits et d'obligations qui doit constituer le fondement de toutes les mesures adoptées par les États parties pour faire avancer la mise en œuvre du Programme 2030. Ce cadre peut être appliqué à l'élaboration des politiques institutionnelles nationales destinées à assurer la mise en œuvre de l'ensemble des objectifs de développement durable.

Il peut servir à recenser les plus démunis, à concevoir des politiques qui visent à remédier aux causes profondes des violations des droits consacrés par le Pacte et à mettre en place des instances de dialogue où les personnes concernées peuvent s'exprimer au sujet des décisions susceptibles de les toucher. Il impose l'obligation de prévoir des recours juridiques et d'autres formes de recours pour les victimes de violations des obligations définies dans le Pacte.

15. Le Pacte est également parfaitement adapté à la réalisation de l'objectif de développement durable 16, qui est de promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, d'assurer l'accès de tous à la justice et de mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. L'objectif 16 montre clairement que la bonne gouvernance et la mise en place d'institutions solides revêtent une importance toute particulière pour l'instauration d'un développement inclusif et durable. L'accès à la justice et la création d'institutions nationales responsables, éthiques et réactives sont essentielles pour la réalisation des objectifs de développement durable et l'application du Pacte, au même titre que la participation active de la société civile à la prise de décisions, à tous les niveaux.

La participation de la société civile est de surcroît indispensable, tant pour le suivi des objectifs du développement durable que pour le contrôle du respect du Pacte assuré par le Comité. La cible 16.5 des objectifs du développement durable impose aux États de réduire sensiblement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes. Le Comité continue de surveiller les effets de la corruption sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, notamment dans le contexte de l'obligation faite aux États de mobiliser le maximum des ressources dont ils disposent aux fins de la réalisation des droits énoncés dans le Pacte²⁹.

16. Avec l'objectif 17, qui est de renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et de le revitaliser, le Programme 2030 montre bien qu'il est impératif de mobiliser davantage de ressources nationales et, à cet effet, de renforcer les capacités des pays en matière d'imposition et de recouvrement des recettes fiscales et autres. Dans le même temps, la mobilisation des ressources nationales peut et doit être appuyée par la coopération internationale et l'assistance aux pays en développement, tant dans le cadre de l'aide publique au développement qu'au moyen d'autres ressources.

²⁹ Le Comité aborde régulièrement la question de la corruption avec les États parties dans le cadre de l'examen des rapports périodiques. Voir également son observation générale N° 24 (2017) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises, par. 20.

Cet impératif est renforcé au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, selon lequel il est fait appel à l'assistance et à la coopération internationales en vue d'assurer le plein exercice des droits énoncés dans le Pacte. Dans ce contexte, la coopération internationale comprend non seulement des ressources financières, mais aussi l'accès aux technologies pertinentes nécessaires au développement durable et le renforcement des capacités³⁰.

17. L'objectif 17 rappelle par ailleurs que les États ne doivent pas pénaliser les pays en développement en les empêchant de faire les choix stratégiques nécessaires, par exemple en matière commerciale, et en compromettant ainsi leur capacité de réaliser pleinement les objectifs de développement durable. Dans son observation générale N° 24 sur les obligations des États dans le contexte des activités des entreprises, le Comité a décrit les obligations extraterritoriales des États parties conformément à sa conception de l'obligation de coopération et d'assistance internationales énoncée à l'article 2 du Pacte (par. 25 à 37).

Toutes les mesures des États touchant aux échanges commerciaux et aux investissements internationaux, notamment les mesures coercitives unilatérales ou collectives, ainsi que l'imposition de sanctions économiques, doivent tenir pleinement compte des obligations qui incombent aux États parties en vertu du Pacte, et tout particulièrement des répercussions de ces mesures sur les individus et groupes défavorisés et marginalisés des pays touchés³¹.

VI. Conclusion

18. En respectant les obligations normatives découlant du Pacte, les États seront mieux à même de réaliser les objectifs du développement durable et d'honorer leur engagement de ne laisser personne de côté.

19. Les plans d'action nationaux élaborés aux fins de la réalisation des objectifs du développement durable doivent tenir dûment compte des recommandations figurant dans les observations finales formulées par le Comité à l'issue de l'examen des rapports périodiques présentés en application du Pacte.

Ces recommandations sont précieuses car elles aident les États parties à identifier les formes systémiques de discrimination et d'exclusion sociale, économique et culturelle, et, partant, à mettre au point des solutions, des stratégies et des programmes appropriés pour les groupes qui risquent le plus d'être laissés de côté.

Le Pacte doit également faciliter la définition et l'adoption d'indicateurs nationaux et internationaux appropriés dans le contexte du Programme 2030 et du suivi et de l'évaluation des objectifs du développement durable par la communauté internationale, notamment le Forum politique de haut niveau sur le développement durable.

De son côté, le Comité intègre de plus en plus les objectifs de développement durable dans ses travaux, y compris dans le cadre de l'examen des rapports périodiques, afin de renforcer les synergies entre les mesures adoptées dans le contexte du Programme 2030 et la réalisation des droits énoncés dans le Pacte.

20. En respectant, protégeant et réalisant les droits énoncés dans le Pacte, les États parviendront à honorer l'engagement qu'ils ont pris de ne laisser personne de côté et contribueront ainsi à l'effort collectif visant à transformer le monde, tel que le préconise le Programme 2030.

³⁰ Voir l'article 11 2) du Pacte ainsi que l'observation générale N° 2 (1990) du Comité sur les mesures internationales d'assistance technique.

³¹ Observation générale N° 8 (1997) sur le rapport entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, par. 1, par exemple ; et l'observation générale N° 15 sur le droit à l'eau (2002), par. 30 à 36.

LE DÉVELOPPEMENT EST UN DROIT DE L'HOMME

Il y a plus de trente ans, la Déclaration sur le droit au développement a ouvert de nouveaux horizons dans la lutte universelle pour plus de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de justice. Cette déclaration préconise que chaque membre de la société soit habilité à participer pleinement et librement aux décisions vitales. Elle exige l'égalité des chances et le partage équitable des ressources économiques, y compris pour les personnes traditionnellement marginalisées, démunies et exclues du développement, telles que les femmes, les minorités, les peuples autochtones, les migrants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les pauvres, et pour les pays à tous les niveaux de développement, dont ceux aux niveaux les plus bas.

Elle exige une meilleure gouvernance du cadre économique international. Elle redéfinit également le développement comme étant beaucoup plus profond, plus large et plus complexe que l'objectif étroit de croissance et de profit des décennies précédentes.

Le développement a pour but d'améliorer le bien-être de chaque membre de la société. Les individus ne sont pas le " comment " du développement – ils ne sont pas de simples outils qui peuvent être exploités pour produire plus de richesse pour quelques élites. Ils sont le " pourquoi ". Le véritable développement éradique et corrige les causes de la pauvreté – les multiples violations des droits de l'homme qui empêchent les individus d'accéder au pouvoir, de contrôler les ressources, et de faire entendre leur voix dans leur gouvernement, leur économie et leur société, et les privent d'une participation égale à la gouvernance mondiale.

Le véritable développement engendre une plus grande justice sociale, et non pas une plus grande exploitation, et réduit les inégalités qui privent les personnes pauvres et marginalisées de leurs droits fondamentaux.

Cette nouvelle vision vitale du développement en tant que processus économique, social et politique global - incluant les plus vulnérables et les plus marginalisés, et fondée sur la réalisation de l'ensemble des droits de l'homme - a eu un impact important sur le paysage international. L'Agenda 2030 pour le développement durable fournit un cadre potentiellement transformateur qui s'engage à réaliser, pour tous les peuples du monde, les objectifs du droit au développement. L'Agenda 2030 rend explicitement hommage à ses fondements dans le droit au développement.

Au cœur de ce programme se trouve la lutte pour l'élimination de la discrimination, notamment avec ses engagements forts et détaillés pour mettre fin à la marginalisation et à l'exclusion des femmes et des filles, et son mantra inspirant de ne laisser personne derrière. L'Agenda engage chaque État à faire en sorte que chaque membre de la société ait la possibilité d'acquérir des compétences, de participer au développement et d'en bénéficier : cette promesse, une fois tenue, changera la vie de millions de personnes.

Tout comme la Déclaration sur le droit au développement, l'Agenda 2030 s'attaque également aux obstacles systémiques qui désavantagent les pauvres - parmi eux, des cadres commerciaux faussés et une faible gouvernance internationale sur les puissants acteurs transnationaux, notamment les vecteurs de la spéculation financière, de la fuite des capitaux et des paradis fiscaux. L'Agenda 2030 promet une meilleure réglementation des marchés financiers mondiaux et une voix accrue pour les pays en développement dans les institutions économiques et financières internationales. Il engage tous les États à coopérer pour favoriser le développement international et approuve le principe d'un traitement spécial et différencié pour les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés.

En outre, l'Agenda 2030 reconnaît explicitement que la paix et la justice sont des objectifs de développement. Il reconnaît que ni la liberté de vivre à l'abri de la peur ni la liberté de vivre à l'abri du besoin ne peuvent être réalisées de manière isolée. Reconnaisant que tous les droits de l'homme fonctionnent ensemble, et qu'ensemble, ils construisent les conditions de base du développement et de la paix, l'Agenda prend des engagements forts pour assurer l'accès à la justice pour tous, avec des institutions efficaces, responsables et inclusives à tous les niveaux, et pour mettre fin à la corruption.

Cela fait écho à l'appel pressant lancé dans la Déclaration pour qu'une " attention égale et un examen urgent " soient accordés à la mise en œuvre, à la promotion et à la protection de tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'à l'appel au désarmement et à l'utilisation des ressources libérées pour le développement.

Le droit au développement continuera de jouer un rôle clef alors que nous nous efforçons de créer un environnement propice à une mise en œuvre cohérente, responsable et fortement orientée de l'Agenda 2030. Pourquoi ? Parce qu'il énonce explicitement un certain nombre de vérités profondes et fondamentales.

Les sociétés qui excluent des groupes de personnes des possibilités et des ressources vitales empêchent des nations entières de développer pleinement leur potentiel. Les sociétés inclusives et participatives bénéficient des compétences de tous ; et lorsque des services adéquats sont fournis, tels que la santé, l'éducation et le logement décents, chacun en retire des avantages économiques, politiques et sociaux considérables.

Là où les gens sont opprimés, et où le ressentiment règne, il y a un risque élevé d'inégalité, de développement instable, de violence et de bouleversements. Là où le gouvernement écoute la population et est à l'écoute de celle-ci, il y aura une plus grande justice sociale et des structures politiques, sociales et économiques plus résistantes et durables.

Là où il y a du secret et de la corruption, il y a de la colère et de la peur; là où un gouvernement est responsable et transparent, il y a de la confiance et de la prévisibilité, ce qui crée la base d'une économie plus saine et plus largement prospère, d'un développement durable et de sociétés qui parviennent à résoudre les différends de manière pacifique.

Les droits de l'homme ne sont pas un luxe que seules les sociétés riches et pacifiques peuvent se permettre. Ils sont les moteurs de la paix, de la sécurité, de la confiance, de la résilience, de la confiance du public - et du développement, qu'il soit économique, social ou personnel. Et comme l'indique si clairement la Déclaration sur le droit au développement, toute personne, sans distinction, a droit à un ordre social et international dans lequel les droits et libertés de l'homme puissent être réalisés.

Message de la Haut-commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme

Source : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/AnniversaryMessage.aspx>

DÉCLARATION SUR LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT

Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986

L'Assemblée générale,

Ayant à l'esprit les buts et principes de la Charte des Nations Unies relatifs à la réalisation de la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire et en développant et encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

Consciente que le développement est un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent,

Considérant que, conformément aux dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme, toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans ladite Déclaration puissent y trouver plein effet,

Rappelant les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Rappelant en outre les accords, conventions, résolutions, recommandations et autres instruments pertinents de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées concernant le développement intégral de l'être humain et le progrès et le développement de tous les peuples dans les domaines économique et social, y compris les instruments concernant la décolonisation, la prévention de la discrimination, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le maintien de la paix et la sécurité internationales et la promotion accrue des relations amicales et de la coopération entre les Etats conformément à la Charte,

Rappelant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, en vertu duquel ils ont le droit de déterminer librement leur statut politique et d'assurer librement leur développement économique, social et culturel,

Rappelant également le droit des peuples à exercer, sous réserve des dispositions pertinentes des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, leur souveraineté pleine et entière sur leurs richesses et leurs ressources naturelles,

Consciente de l'obligation que la Charte impose aux Etats de promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous 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,

Considérant que l'élimination des violations massives et flagrantes des droits fondamentaux des peuples et des individus qui se ressentent de situations telles que celles qui résultent du colonialisme et du néocolonialisme, de l'apartheid, du racisme et de la discrimination raciale sous toutes leurs formes, de la domination et de l'occupation étrangère, de l'agression et des menaces contre la souveraineté nationale, l'unité nationale et l'intégrité territoriale, ainsi que des menaces de guerre, contribuerait à créer des conditions propices au développement pour une grande partie de l'humanité,

Préoccupée par l'existence de graves obstacles au développement, ainsi qu'à l'épanouissement complet de l'être humain et des peuples, obstacles qui sont dus notamment au déni des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, et considérant que tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont indivisibles et interdépendants et que, pour promouvoir le développement, il faudrait accorder une attention égale et s'intéresser

d'urgence à la mise en oeuvre, à la promotion et à la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels et qu'en conséquence la promotion, le respect et la jouissance de certains droits de l'homme et libertés fondamentales ne sauraient justifier le déni d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales,

Considérant que la paix et la sécurité internationales sont des éléments essentiels pour la réalisation du droit au développement,

Réaffirmant qu'il existe une relation étroite entre le désarmement et le développement, que des progrès dans le domaine du désarmement contribueraient dans une mesure considérable à des progrès dans le domaine du développement et que les ressources libérées grâce à des mesures de désarmement devraient être consacrées au développement économique et social et au bien-être de tous les peuples, en particulier ceux des pays en développement,

Considérant que l'être humain est le sujet central du processus de développement et

qu'en conséquence il devrait être considéré comme le principal participant à ce processus et son principal bénéficiaire par toute politique de développement,

Considérant que l'être humain est le sujet central du processus de développement et qu'en conséquence il devrait être considéré comme le principal participant à ce processus et son principal bénéficiaire par toute politique de développement,

Considérant que c'est aux Etats qu'il incombe au premier chef de créer les conditions favorables au développement des peuples et des individus,

Consciente que les efforts déployés au niveau international pour promouvoir et protéger les droits de l'homme devraient s'accompagner d'efforts tendant à instaurer un nouvel ordre économique international,

Réaffirmant que le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme et que l'égalité des chances en matière de développement est une prérogative aussi bien des nations que des individus qui les composent,

Proclame la Déclaration sur le droit au développement ci-après :

Article premier

1. Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement.

2. Le droit de l'homme au développement suppose aussi la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui comprend, sous réserve des dispositions pertinentes des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'exercice de leur droit inaliénable à la pleine

souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles.

Article 2

1. L'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement.

2. Tous les êtres humains ont la responsabilité du développement individuellement et collectivement, compte tenu des exigences du plein respect de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales et eu égard à leurs devoirs envers la communauté, qui seule peut assurer l'entier et libre épanouissement de l'être humain et qui doit donc promouvoir et protéger un ordre politique, social et économique propre à favoriser

le développement.

3. Les Etats ont le droit et le devoir de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, fondée sur leur participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent.

Article 3

1. Les Etats ont la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement.

2. La réalisation du droit au développement suppose le plein respect des principes du

droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies.

3. Les Etats ont le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement. Les Etats doivent exercer leurs droits et s'acquitter de leurs devoirs de façon à promouvoir un nouvel ordre économique international fondé sur l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les Etats et à encourager le respect et la jouissance des droits de l'homme.

Article 4

1. Les Etats ont le devoir de prendre, séparément et conjointement, des mesures pour formuler des politiques internationales de développement en vue de faciliter la pleine réalisation du droit au développement.

2. Une action soutenue est indispensable pour assurer un développement plus rapide des pays en développement. En complément des efforts que les pays en développement accomplissent, une assistance internationale efficace est essentielle pour donner à ces pays les moyens de soutenir un développement global.

Article 5

Les Etats prennent des mesures décisives pour éliminer les violations massives et flagrantes des droits fondamentaux des peuples et des êtres humains qui se ressentent de situations telles que celles qui résultent de l'apartheid, de toutes les formes de racisme et de discrimination raciale, du colonialisme, de la domination et de l'occupation étrangères, de l'agression, de l'intervention étrangère et de menaces contre la souveraineté nationale, l'unité territoriale et l'intégrité territoriale, de la

menace de guerre ainsi que du refus de reconnaître le droit fondamental des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Article 6

1. Tous les Etats doivent coopérer afin de promouvoir, d'encourager et de renforcer le respect universel et effectif de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales au profit de tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

2. Tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales sont indivisibles et interdépendantes; la réalisation, la promotion et la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels doivent bénéficier d'une attention égale et être envisagées avec une égale urgence.

3. Les Etats doivent prendre des mesures pour éliminer les obstacles au développement résultant du non-respect des droits civils et politiques, ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels.

Article 7

Tous les Etats doivent promouvoir l'instauration, le maintien et le renforcement de la paix et de la sécurité internationales et doivent, à cette fin, faire tout leur possible pour réaliser le désarmement général et complet sous un contrôle international effectif et pour assurer que les ressources libérées à la suite de mesures effectives de désarmement soient employées aux fins du développement global, en particulier celui des pays en développement.

Article 8

1. Les Etats doivent prendre, sur le plan national, toutes les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement et ils assurent notamment l'égalité des

chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu. Des mesures efficaces doivent être prises pour assurer une participation active des femmes au processus de développement. Il faut procéder à des réformes économiques et sociales appropriées en vue d'éliminer toutes les injustices sociales.

2. Les Etats doivent encourager dans tous les domaines la participation populaire, qui est un facteur important du développement et de la pleine réalisation de tous les droits de l'homme.

Article 9

1. Tous les aspects du droit au développement énoncés dans la présente Déclaration sont indivisibles et interdépendants et chacun d'eux doit être considéré compte tenu de l'ensemble.

2. Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée d'une manière qui serait contraire aux buts et aux principes des Nations Unies ou qui impliquerait qu'un Etat, un groupement ou un individu a le droit de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte ayant pour but la violation des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Article 10

Des mesures doivent être prises pour assurer l'exercice intégral et un renforcement progressif du droit au développement, y compris la formulation, l'adoption et la mise en oeuvre de mesures politiques, législatives et autres sur les plans national et international.



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

QU'EST-CE-QUE LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT ?

DROITS DE L'HOMME

INTRODUCTION

Le 4 décembre 1986, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration sur le droit au développement¹, dans laquelle elle a réaffirmé certains des principes fondamentaux énoncés dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme : la paix et la sécurité internationales ; la coopération internationale pour le développement ; la liberté et l'égalité en dignité et en droits de tous les êtres humains dès la naissance, et le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour assurer son bien-être ; le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; le droit de toute personne à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme puissent y trouver plein effet, partout et pour tous, sans discrimination.

Dans la Déclaration, l'Assemblée générale a affirmé que le développement était un processus global, économique, social, culturel et politique, qui visait à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent.

Les expressions « développement » et « droit au développement » donnent lieu à des interprétations divergentes, ce qui tend à ralentir la mise en œuvre de ce droit. Traditionnellement, le développement est considéré comme un processus essentiellement économique, mesuré à l'aune de la croissance du produit national brut. Encore aujourd'hui, cette conception soutient le modèle économique prépondérant dans le monde entier. Or, pendant la deuxième moitié du XXe siècle, les bienfaits de la croissance économique n'ont pas été répartis équitablement entre les nations, les peuples et les individus, d'où une inégalité qui suscite de plus en plus de débats, de critiques et de troubles sociaux. À l'heure où la pauvreté augmente, où les inégalités se creusent et où des crises économiques, sociales, culturelles, politiques, environnementales et climatiques sans précédent se produisent, le droit au développement est plus important que jamais.

Axé sur l'être humain et sur un développement non seulement économique mais également social, culturel et politique, il permet de définir une approche plus équilibrée.

Malgré son importance pour la résolution des grands problèmes qui se posent à toutes les sociétés et à la communauté internationale dans son ensemble, le droit au développement est resté lettre morte. De fait, année après année, la mise en application de la Déclaration a été compromise par l'incompréhension, les critiques et même le rejet suscités par ce texte. La présente fiche d'information vise à expliquer le droit au développement et à répondre à certaines questions fréquemment posées au sujet de ce droit fondamental souvent mal compris. Destinée avant tout à des lecteurs qui possèdent déjà des connaissances de base sur les droits de l'homme, elle a néanmoins été conçue pour être accessible au grand public.

Q1. Qu'est-ce que le droit au développement ?

Aux termes de l'article premier de la Déclaration sur le droit au développement, il s'agit d'un « droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement. Le droit de l'homme au développement suppose aussi la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui comprend, sous réserve des dispositions pertinentes des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'exercice de leur droit inaliénable à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles ».

Pour comprendre le droit au développement, qui a été énoncé dans la Déclaration puis réaffirmé par l'ONU dans divers instruments et résolutions, il faut retenir avant tout que ce droit se situe sur le même plan que tous les autres droits de l'homme.

¹ Résolution 41/128, annexe (voir annexe I du présent document).

Ce n'est ni un « super droit » englobant toute une série de droits ni un « mini droit » de portée restreinte, mais un droit de l'homme au même titre que tous les autres droits de l'homme, qui sont universels, inaliénables, indivisibles, interdépendants et intimement liés.

Deuxièmement, le droit au développement est un droit à la fois individuel et collectif. Il appartient à tous les individus et à tous les peuples. En tant que droit de l'homme, le droit au développement est universel : il bénéficie à tous, dans tous les pays, sans distinction 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.

Comme les autres droits de l'homme, le droit au développement comporte différents éléments, notamment le droit de participer et de contribuer au développement économique, social, culturel et politique. Les caractéristiques essentielles du droit au développement et les moyens de réaliser ce droit sont précisés dans la Déclaration.

Il s'agit en particulier des éléments clefs ci-après :

- *Développement axé sur l'être humain : l'être humain est le sujet central du développement, auquel il participe et dont il bénéficie (art. 2) ;*
- *Approche fondée sur les droits de l'homme : le développement doit se dérouler de telle sorte que « tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés » (art. 1) ;*
- *Participation : l'accent est mis sur la « participation active, libre et utile au développement » des individus et des populations (art. 2) ;*
- *Équité : il importe que les avantages qui résultent du développement soient répartis équitablement (art. 2) ;*
- *Non-discrimination : aucune « distinction de race, de sexe, de langue ou de religion » n'est permise (art. 6) ;*
- *Autodétermination : il faut pleinement réaliser le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, y compris leur droit à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles (art. 1).*

Q2. Qui sont les titulaires de droits et les porteurs de devoirs du droit au développement ?

Titulaires de droits

Les êtres humains sont les titulaires de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement. Le droit au développement est un droit à la fois individuel et collectif. L'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement (art. 2, par. 1). Par conséquent, les politiques et

les programmes de développement doivent être axés sur les êtres humains et conçus pour que ceux-ci en bénéficient et pour améliorer constamment leur bien-être.

En vertu du droit au développement, tous peuvent participer activement, librement et utilement aux décisions relatives au développement qui les concernent. Les avantages associés au développement doivent être répartis équitablement, l'objectif ultime étant la réalisation des droits de l'homme pour tous (et non la seule croissance économique). Il est fait référence, dans la Déclaration, à « l'entier et libre épanouissement de l'être humain » (art. 2, par. 2).

Le droit au développement de l'être humain en tant qu'individu est aussi évoqué dans d'autres instruments fondamentaux relatifs aux droits de l'homme, par exemple la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 6, par. 2).

Le droit au développement appartient en outre à « tous les peuples » (art. 1, par. 1) et à « l'ensemble de la population » (art. 2, par. 3). Le droit de tous les peuples au développement est étroitement lié au droit fondamental des peuples à disposer d'eux-mêmes et, en particulier, à leur droit à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles (art. 1, par. 2 et 5). Le droit des peuples au développement est également évoqué dans la Convention (no 169) relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, ainsi que dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

De plus, il est précisé dans la Déclaration qu'il faut garantir la « participation active des femmes au processus de développement » (art. 8, par. 1) et mettre fin à la discrimination fondée sur le sexe en ce qui concerne l'accès à tous les droits de l'homme et à toutes les libertés fondamentales (art. 6, par. 1). Cela va dans le sens des dispositions relatives aux femmes et au développement de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 14). Le droit des femmes au développement est également évoqué dans le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique.

Porteurs de devoirs

Le droit au développement impose des devoirs aux États et à la communauté internationale, ainsi qu'à tous ceux dont les actes ou les omissions ont des incidences sur les droits de l'homme et les conditions dans lesquelles ces droits sont mis en application. C'est aux États que revient la responsabilité principale de respecter, de protéger et de réaliser les droits de l'homme, et notamment d'instaurer des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement (art. 3, par. 1). Il leur incombe donc au premier chef de créer

des conditions propices à un développement équitable, aux niveaux local et mondial. Les États ont également le devoir de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus (art. 2, par. 3). Ils doivent en outre collaborer pour renforcer le respect des droits de l'homme (art. 6). Ils ont « le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement » et doivent « s'acquitter de leurs devoirs de façon à promouvoir un nouvel ordre économique international fondé sur l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les États » (art. 3, par. 3).

Les États ont donc des obligations à remplir à trois niveaux : a) à l'échelon national, en élaborant des politiques et des programmes de développement qui intéressent les personnes relevant de leur juridiction ; b) au niveau international, en adoptant et en mettant en œuvre des politiques dont la portée dépasse les limites de leur juridiction ; et c) collectivement, dans le cadre de partenariats mondiaux et régionaux².

Aux termes de la Déclaration, « tous les êtres humains ont la responsabilité du développement individuellement et collectivement, compte tenu des exigences du plein respect de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales et eu égard à leurs devoirs envers la communauté, qui seule peut assurer l'entier et libre épanouissement de l'être humain » (art. 2, par. 2). Ils doivent participer activement au développement (art. 2, par. 1) et sont tenus, individuellement et collectivement, de promouvoir et de protéger un ordre politique, social et économique propre à favoriser le développement (art. 2, par. 2). Bien qu'il ne soit pas fait directement allusion, dans la Déclaration, au secteur privé ni à d'autres acteurs non étatiques, l'obligation générale qu'ont les États de respecter, de protéger et de réaliser les droits de l'homme s'applique à tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement. Du fait de son obligation de protéger, l'État doit assurer la protection des individus et des groupes de population contre la violation de leurs droits fondamentaux par des tiers.

² A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, annexe.

Au titre de la Déclaration, tous les êtres humains sont responsables du développement et ont des devoirs envers la communauté ; par conséquent, ces responsabilités incombent à tous les acteurs et organes de la société concernés, ce qui comprend le secteur privé et la société civile. Suivant les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, les entreprises ont la responsabilité de respecter tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement.

En outre, la Déclaration attribue à tous les êtres humains la responsabilité de promouvoir et de protéger un ordre politique, social et économique propre à favoriser le développement, y compris dans le cadre de leur rôle d'acteurs non étatiques. Ainsi, les acteurs privés doivent eux aussi contribuer à créer des conditions favorables à la réalisation du droit au développement.

Q3. Quelle est la place du droit au développement dans le droit international ?

En 1986, dans sa résolution 41/128, l'Assemblée générale a décidé d'adopter la Déclaration sur le droit au développement.

À ce titre, la Déclaration n'est pas en soi juridiquement contraignante. Nombre de ses dispositions se fondent toutefois sur des instruments juridiquement contraignants, notamment la Charte des Nations Unies et les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme ; en outre, des principes tels que la non-discrimination et la souveraineté de l'État font également partie du droit international coutumier, qui a force obligatoire pour tous les États.

Sont présentés ci-dessous les principales dispositions d'instruments contraignants qui ont trait aux principes énoncés dans la Déclaration :

<i>Déclaration sur le droit au développement</i>	<i>Dispositions d'instruments internationaux contraignants</i>
Autodétermination (art. 1)	<ul style="list-style-type: none"> • Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 1 (commun aux deux textes) ;
Amélioration du bien-être (art. 1 à 4 et 8)	<ul style="list-style-type: none"> • Charte des Nations Unies ; • Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 25 ; • Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; • Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 13 à 15 ; • Convention relative aux droits de l'enfant, art. 3, 24 et 27 ; • Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 28 ;
Participation (art. 1, 2 et 8)	<ul style="list-style-type: none"> • Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 25 ; • Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 7 et 14 ; • Convention relative aux droits de l'enfant, art. 12 et 15 ; • Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 26, 42 et 43 ; • Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 9, 21, 29 et 30 ; • Convention (no 169) de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, art. 2, 5, 7, 22 et 23 ;

Non-discrimination (art. 6)	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 1 ; • Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2 ; • Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 26 et 27 ; • Convention relative aux droits de l'enfant, art. 2 ; • Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 3 et 5 ; • Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; • Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;
Coopération internationale (art. 3, 4 et 6)	<ul style="list-style-type: none"> • Charte des Nations Unies ; • Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2 ; • Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 32 ; • Convention relative aux droits de l'enfant, art. 4 et 23 ;
Élimination des violations massives et flagrantes des droits de l'homme (art. 5)	<ul style="list-style-type: none"> • Statut de Rome de la Cour pénale internationale ; • Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid ; • Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; • Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; • Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
Désarmement (art. 7)	<ul style="list-style-type: none"> • Convention sur les armes à sous-munitions ; • Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction ; • Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ; • Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction ; • Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination ; • Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction ; • Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ; • Traité sur le commerce des armes ;
Accès aux services publics (art. 8)	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 22 et 25 ; • Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 6, 11 à 13 ; • Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2 et 25 ; • Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 24 et 25 et 28 ; • Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 43 ;
Nouvel ordre économique international (art. 3)	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 28.

En 2011, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui surveille l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, a souligné les liens étroits entre le Pacte et la Déclaration sur le droit au développement et la complémentarité de ces deux instruments, et a fait observer qu'en surveillant la mise en œuvre des droits énoncés dans le Pacte, il contribuait à la pleine réalisation des éléments pertinents du droit au développement³. À l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la Déclaration, les présidents des organes conventionnels des droits de l'homme ont déclaré qu'ils étaient déterminés à agir de concert pour promouvoir une lecture de l'ensemble des instruments relatifs aux droits de l'homme qui s'inscrive dans la perspective du développement et soit fondée sur l'interdépendance, de façon à mettre en évidence et à souligner la pertinence et l'importance du droit au développement lorsqu'il s'agit d'interpréter les dispositions de ces instruments, de les appliquer et d'en surveiller le respect.

À la même occasion, différents organismes des Nations Unies ont réaffirmé l'importance qu'ils attachaient au droit au développement, qu'ils étaient décidés à mettre pleinement en application dans leurs activités. Dans une déclaration commune, 18 organismes des Nations Unies ont souligné que depuis 1986, la Déclaration offrait les fondements normatifs d'une approche du développement centrée sur la personne humaine, ajoutant que le développement humain et les droits de l'homme étaient intimement liés et se renforçaient mutuellement, dans la théorie comme dans la pratique, et contribuaient à garantir le bien-être et la dignité de tous.

Le droit au développement est également consacré, sous diverses formes, par différents instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, comme indiqué ci-après :

- **Organisation des États américains :** dans la Charte de l'Organisation des États américains (1948), les pays membres ont défini la notion de développement intégral, qui a pour objectif « la création d'un ordre économique et social juste, qui permette et favorise le plein épanouissement de la personne

humaine » (art. 33), et énuméré les droits et les devoirs qui y sont associés. Les États membres sont collectivement et solidairement responsables du développement intégral (art. 31) ; à ce titre, ils coopèrent de préférence dans le cadre d'organisations multilatérales (art. 32). Cette coopération doit comprendre les domaines économique, social, éducatif, culturel, scientifique et technologique, appuyer la réalisation des objectifs nationaux des États membres et respecter les priorités que fixe chaque pays dans ses plans de développement, sans lien ni conditions de caractère politique (art. 31) ;

- **Union africaine :** la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) lie juridiquement 53 pays et dispose que « tous les peuples ont droit à leur développement économique, social et culturel, dans le respect strict de leur liberté et de leur identité, et à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité », et que « les États ont le devoir, séparément ou en coopération, d'assurer l'exercice du droit au développement » (art. 22). On trouve des dispositions semblables concernant des groupes de population particuliers dans la Charte africaine de la jeunesse (art. 10) et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (art. 19) ;
- **Ligue des États arabes :** dans la Charte arabe des droits de l'homme (2004), il est énoncé que le droit au développement est un droit de l'homme fondamental et que tous les États parties sont tenus d'établir les politiques de développement et de prendre les mesures nécessaires pour assurer ce droit. Il incombe aux États d'œuvrer pour concrétiser les valeurs de solidarité et de coopération entre eux et au niveau international afin d'éliminer la pauvreté et de réaliser le développement économique, social, culturel et politique. En vertu de ce droit, chaque citoyen a le droit de participer à la réalisation du développement et de bénéficier de ses bienfaits et de ses fruits (art. 37) ;

³ E/C.12/2011/2, par. 1 et 7.

- **Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) :** la Déclaration des droits de l'homme de l'ASEAN (2012) comporte une section consacrée au droit au développement. Au paragraphe 37, les États membres affirment que la réalisation du droit au développement passe par des politiques nationales de développement efficaces et par la coopération internationale, et que les pays devraient tenir compte systématiquement des différents aspects du droit au développement en créant la communauté de l'ASEAN et collaborer avec la communauté internationale pour promouvoir le développement.

Q4. Le droit au développement est-il justiciable ?

La justiciabilité se rapporte à la capacité des tribunaux de rendre une décision en se fondant sur une obligation légale⁴. Un droit est justiciable dans une juridiction donnée s'il constitue un motif juridiquement fondé d'agir en justice dans cette juridiction. Comme cela a été indiqué, la Déclaration en elle-même n'ouvre pas droit à engager des poursuites. Cependant, bon nombre d'éléments du droit au développement sont réaffirmés dans des instruments contraignants de droit international (par exemple, les instruments internationaux), dans le droit coutumier et dans des instruments régionaux. Dans la mesure où ces composantes du droit au développement sont justiciables, le droit au développement l'est également.

Certaines des grandes composantes du droit au développement, comme l'égalité souveraine, l'équité et le devoir de coopérer, sont non seulement présentes dans les instruments relatifs aux droits de l'homme, mais aussi dans le corpus du droit international au sens large. En Afrique, le droit au développement est consacré par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et a été considéré justiciable par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Dans l'affaire concernant les Endorois, ladite commission a

constaté que le Kenya avait porté atteinte au droit au développement du peuple endorois en s'abstenant de l'associer à la prise de décisions le concernant et de redistribuer équitablement les fruits du développement⁵. Les Endorois forment une communauté d'environ 60 000 personnes, qui vit depuis des siècles près du lac Bogoria, dans la vallée du Rift. En 1978, la création par le Gouvernement kényan de la réserve faunique du lac Bogoria a entraîné l'expulsion des Endorois de leurs terres et pâtures ancestrales, avec pour conséquence de décimer le bétail qui constituait leur principal moyen de subsistance.

Se référant à la Déclaration sur le droit au développement et à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a estimé que la manière dont les Endorois avaient été dépossédés de leurs terres ancestrales et s'étaient vu refuser l'accès à leurs ressources constituait une violation de leur droit au développement. Le Gouvernement kényan n'avait guère mené de consultations et le changement d'affectation des terres avait été décidé sans le consentement préalable, libre et éclairé des Endorois. Ceux-ci n'avaient en outre pas obtenu une juste part des bénéfices tirés de la réserve faunique. Selon la Commission, «l'indisponibilité des mesures d'indemnisation ou de bénéfices adéquats, ou encore de terres appropriées pour le pâturage, indiquent que l'État défendeur n'a pas pris en compte, tel que cela se doit, les Endorois dans le processus de développement ».

Q5. Quel est le lien entre le droit au développement et les autres droits de l'homme ?

Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés⁶. Le droit au développement, tel qu'il est établi dans la Déclaration sur le droit au développement, est un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine⁷.

⁴ Les sources du droit public international sont énumérées au paragraphe 1 de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice.

⁵ Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya, communication no 276/03, 25 novembre 2009.

⁶ Déclaration et Programme d'action de Vienne, par. 5.

⁷ Ibid., par. 10.

Le paragraphe 1 de l'article 6 de la Déclaration dispose que tous les États doivent coopérer afin de promouvoir, d'encourager et de renforcer le respect « de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Le paragraphe 2 du même article souligne le caractère indivisible et interdépendant des droits de l'homme et dispose que « la réalisation, la promotion et la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels doivent bénéficier d'une attention égale ». Le paragraphe 3 de l'article 6 indique que le non-respect des droits civils et politiques, ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels, pose des obstacles au développement. Voir aussi Q3.

Bien que les dispositions de la Déclaration et celles des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme se recoupent et se renforcent mutuellement, la Déclaration va plus loin à bien des égards, par exemple :

a) en reconnaissant explicitement que tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales (droits civils et politiques, droits économiques, sociaux et culturels) sont indivisibles et interdépendants et doivent bénéficier d'une attention égale et être envisagés avec une égale urgence (préambule, art. 1 et 6) ; b) en intégrant dans le processus de développement, à titre d'obligation légale, les principes de l'égalité, de la non-discrimination, de la participation, de la responsabilité et de la transparence qui régissent les droits de l'homme (art. 2, par. 3 ; art. 3, par. 3 ; art. 5 ; et art. 8, par. 2) ; c) en mettant en évidence le parallélisme, la simultanéité et les synergies entre les obligations nationales et internationales des États, notamment l'obligation de créer des conditions favorables à la réalisation du droit au développement (art. 3, par. 1) ; d) en reconnaissant les droits des « peuples » et de l'« ensemble de la population » (art. 1, 2 et 5) ; et e) en reliant entre elles les trois grandes missions de l'Organisation des Nations Unies, à savoir la paix et la sécurité (art. 7), le développement et les droits de l'homme.

Q6. Quelle est la différence entre le droit au développement et une approche du développement fondée sur les droits de l'homme ?

Le droit au développement est un droit de l'homme à part entière, réaffirmé au niveau intergouvernemental dans la Déclaration et dans d'autres instruments internationalement reconnus (voir Q13). Il peut être invoqué par des peuples et des individus, créant des obligations pour les États et la communauté internationale, et engage la responsabilité de tous les acteurs de la société. Le droit au développement a pour objet d'améliorer constamment le bien-être de l'humanité, au moyen de politiques nationales et internationales qui contribuent à créer des conditions favorables au développement et un ordre permettant le plein exercice de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La Déclaration sur le droit au développement et ses principes ont servi de base d'élaboration à l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme qui est celle de l'ONU⁸. Par définition, une telle approche vise surtout à garantir que tout processus de développement obéit aux principes de la participation, de l'obligation redditionnelle, de la non-discrimination, de l'équité et de la cohérence avec les normes internationales en matière de droits de l'homme, y compris le droit au développement. Elle est un moyen de contribuer à un développement respectueux des droits de l'homme, notamment au stade de la programmation. Elle consiste à appliquer un cadre théorique, fondé sur les normes internationales en matière de droits de l'homme et centré sur le droit au développement, de manière à ce que les programmes de développement aident à promouvoir et à protéger tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement⁹.

⁸ En 2003, des organismes, fonds et programmes des Nations Unies ont adopté un protocole d'accord concernant les stratégies de coopération et de programmation pour le développement fondées sur les droits de l'homme, en vertu duquel : a) tous les programmes de développement devraient favoriser la réalisation des droits de l'homme ; b) les normes des droits de l'homme devraient guider toutes les activités de programmation aux fins du développement, à chaque phase du processus ; et c) les programmes de développement devraient rendre les « porteurs de devoirs » mieux à même de s'acquitter de leurs obligations et/ou les « titulaires de droits » mieux à même de faire valoir leurs droits. The Human Rights-based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among the United Nations Agencies, deuxième atelier interinstitutions, Stamford (États-Unis d'Amérique), mai 2003.

⁹ Pour de plus amples renseignements sur l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme, voir Questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme (publication des Nations Unies, numéro de vente : 06.XIV.10).

Q7. Quel est le rôle de la coopération internationale dans le droit au développement ?

En vertu de la Charte des Nations Unies, l'un des buts des Nations Unies est de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire (art. 1, par. 3). Les Articles 2, 55 et 56 de la Charte insistent sur le fait que tous les États Membres ont certaines obligations dont ils doivent s'acquitter, à la fois à titre individuel et à titre collectif. En particulier, tous les États Membres « doivent agir, tant conjointement que séparément », en vue d'atteindre les buts des Nations Unies. Les institutions financières internationales, les associations régionales et d'autres acteurs qui facilitent l'action conjointe des États contribuent dans une large mesure au développement international.

Leurs activités ayant des répercussions sur le développement et sur la protection et la promotion des droits de l'homme, les États doivent s'assurer que leurs actions conjointes aident à créer des conditions internationales favorables au développement. En vertu de la Déclaration sur le droit au développement, la réalisation du droit au développement suppose le plein respect des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, conformément à la Charte des Nations Unies (art. 1, par. 2).

De plus, les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres afin de créer des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement (art 3, par. 1) ; d'assurer le développement et d'éliminer les obstacles au développement, de promouvoir un nouvel ordre économique international fondé sur l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les États (art. 3, par. 3) ; et de formuler des politiques internationales de développement (art. 4, par. 1). La Déclaration invite également à une action soutenue pour assurer un développement plus rapide des pays en développement et à une assistance internationale efficace pour donner à ces pays les moyens de soutenir un développement global (art. 4).

La coopération internationale est indispensable à la réalisation du droit au développement, pour un certain nombre de raisons. Si le processus de développement relève de l'autorité des États, il subit inévitablement les effets des mesures prises au niveau international et il ne peut donc être appréhendé indépendamment du contexte mondial dans lequel il s'inscrit.

À la faveur de l'évolution rapide des technologies de l'information, de la communication et des transports, le transfert des données, des idées et des marchandises et les migrations humaines massives ont abouti à une interdépendance des pays et à une mondialisation de l'économie et de la planète. Les obstacles au développement, comme le colonialisme, la domination et l'occupation étrangères, de même que les menaces environnementales concernent tous les pays et, à ce titre, exigent des mesures de portée mondiale.

Les programmes nationaux de développement peuvent aussi avoir beaucoup à gagner des conseils et des travaux de normalisation de l'ONU et de ses institutions spécialisées ainsi que d'autres organisations internationales et organisations non gouvernementales (ONG). Dans ce contexte, les organes conventionnels de l'ONU ont défini les obligations avec encore plus de précision. Par exemple, aux termes de l'observation générale N° 3 (1990) u Comité des droits économiques, sociaux et culturels relative à la nature des obligations des États parties, la coopération internationale pour le développement et, partant, pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels est une obligation qui incombe à tous les États.

Q8. Quel est le lien entre le droit au développement et la gouvernance mondiale ?

Le droit au développement suppose une bonne gouvernance, à la fois au niveau national et au niveau international. À l'ère de la mondialisation, une bonne gouvernance mondiale est essentielle pour élaborer et appliquer des politiques nationales et internationales de développement, tout en garantissant le respect, la promotion et la protection de tous les droits de l'homme, de manière à améliorer constamment le bien-être de l'humanité.

Si les principales caractéristiques d'une bonne gouvernance (transparence, responsabilité, obligation de rendre des comptes, participation, non-discrimination et réactivité)¹⁰ ne sont pas réunies, il n'est pas possible de garantir le droit de tous les peuples « de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique [...] et de bénéficier de ce développement » (Déclaration, art. 1). Cette synergie entre le droit au développement et la bonne gouvernance se retrouve dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, qui rend compte des engagements des États Membres à les promouvoir tous deux, ainsi que dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Selon la Déclaration sur le droit au développement, « [i]l faut procéder à des réformes économiques et sociales appropriées en vue d'éliminer toutes les injustices sociales » (art. 8). La Déclaration invite ainsi à réformer la gouvernance, y compris dans le secteur financier, étant bien entendu que l'exercice des droits de l'homme et les politiques publiques dans des domaines tels que la réglementation financière, la fiscalité, l'élaboration des budgets et la gestion de crises financières, sont liées. Ces réformes devraient mettre en place un contexte international favorable au développement, en améliorant l'obligation de rendre des comptes et la bonne gouvernance des institutions financières, l'application effective de la réglementation, la transparence et la participation. Dans cette optique, les garanties des droits fondamentaux, les études d'impact et d'autres instruments pourront aider à aborder la politique macroéconomique, la gestion des crises et la reprise de l'activité selon une approche fondée sur les droits de l'homme.

Q9. Quel est le lien entre le droit au développement et le développement durable ?

Le développement est dit « durable » lorsqu'il répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs. Aussi bien la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (principe 3) que la Déclaration et le Programme d'action de Vienne (par. 11) disposent que le droit au développement devrait se réaliser de manière

à satisfaire équitablement les besoins des générations actuelles et futures en matière de développement et d'environnement. Les crises mondiales liées, par exemple, aux changements climatiques, aux systèmes financiers, aux conflits et aux migrations, mettent toujours plus en évidence l'interdépendance entre les droits de l'homme, le développement, la paix et la sécurité, ainsi que la protection de l'environnement et de la planète. Rechercher la croissance économique sans adopter des mesures en faveur d'un développement inclusif, équitable, participatif et respectueux de l'environnement, est une entreprise forcément vouée à l'échec.

De fait, les inégalités, la corruption, la mauvaise gestion des ressources publiques et les erreurs de hiérarchisation des priorités des politiques publiques alimentent les troubles civils et menacent le développement, la durabilité et la réalisation des droits fondamentaux de la population dans son ensemble. Dans le droit au développement, le développement est considéré comme porteur de changement, fondé sur les principes du droit international et ancré dans la solidarité internationale, l'égalité de participation de toutes les parties prenantes et le partage équitable des revenus et des ressources, de manière à pouvoir être véritablement durable et axé sur l'être humain. Cette conception du développement a servi à l'élaboration du Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui reconnaît expressément l'importance du droit au développement. Le Programme 2030 s'inspire, entre autres instruments, de la Déclaration sur le droit au développement (par. 10) et reconnaît que, sans respect des droits de l'homme, y compris du droit au développement, il ne saurait y avoir de paix ni de sécurité et, par voie de conséquence, de développement durable (par. 35).

Q10. Quelle importance le droit au développement revêt-il dans le cadre du Programme 2030, des objectifs de développement durable et des mécanismes connexes ?

Le droit au développement continuera d'orienter le Programme 2030, les objectifs de développement durable et le Programme

¹⁰ Voir aussi la résolution 2000/64 de la Commission des droits de l'homme.

d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement. Il importe de noter que le droit au développement est expressément mentionné dans le Programme 2030 (par. 35) et le Programme d'action d'Addis-Abeba, dans lequel les États s'engagent à « respecter tous les droits de l'homme, dont le droit au développement » (par. 1). Afin de réaliser le projet, énoncé dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et le Programme d'action d'Addis-Abeba, d'un monde dans lequel les avantages qui résultent du développement sont répartis de manière équitable entre tous, les États devront veiller à ce que les principes du droit au développement guident la mise en œuvre de leurs engagements.

Dans son préambule, le Programme 2030 est décrit comme un « plan d'action pour l'humanité, la planète et la prospérité », dans lequel « tous les pays et toutes les parties prenantes agiront de concert, [...] résolus à libérer l'humanité de la tyrannie de la pauvreté et du besoin, à prendre soin de la planète et à la préserver, [...] sans laisser personne de côté ». Les grands principes qui figurent dans la Déclaration sur le droit au développement, notamment en ce qui concerne la participation, la non-discrimination, l'autodétermination, la responsabilité individuelle et collective, la coopération internationale et l'équité, sont réaffirmés dans l'ensemble du Programme 2030. Les objectifs de développement durable, qui y sont intégrés, ont été adoptés sans vote par les États Membres et énoncent des objectifs de développement fondés sur des engagements pris dans le domaine des droits de l'homme, y compris en matière de droit au développement. Ces objectifs de développement durable, qui traduisent une approche fondée sur les droits de l'homme et appellent à un développement équitable, étendent la portée des objectifs du Millénaire pour le développement et ouvrent la voie à de nouvelles perspectives de développement qui profitent à chacun.

Afin d'accompagner la réalisation des objectifs de développement durable, le Programme 2030 prend directement en compte le Programme d'action d'Addis-Abeba et l'engagement de respecter tous les droits de l'homme, y compris le droit au

développement, qui y figure. Le Programme d'action d'Addis-Abeba préconise une responsabilisation accrue dans le cadre des engagements pris en matière de financement du développement (par. 58), y compris en ce qui concerne les entreprises (par. 35 et 37), réaffirme ses engagements quant à la mise en place de socles de protection sociale pour tous (par. 12), établit un mécanisme de facilitation de la technologie (par. 123) et prévoit pour la première fois un mécanisme de suivi et d'examen en matière de financement du développement (par. 130 à 134). La mise en œuvre du Programme d'action d'Addis-Abeba passe par un système international de financement du développement qui soit juste, équitable, coopératif, transparent et responsable, qui intègre les engagements relatifs aux droits de l'homme et qui fasse de l'être humain le sujet central du développement.

Les mesures visant à garantir la participation et l'autonomisation des groupes marginalisés ou exclus joueront un rôle essentiel à cet égard, notamment dans le cadre des examens prévus des engagements pris en matière de financement du développement et dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les mécanismes de défense des droits de l'homme existants tels que l'Examen périodique universel, les organes conventionnels, les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, les institutions nationales des droits de l'homme et les organismes régionaux et nationaux de défense des droits de l'homme peuvent apporter leur contribution aux activités de suivi et d'examen afin de s'assurer que le droit au développement, en tant que cadre, est inscrit dans les activités de développement. Pour que ce suivi et cet examen soient efficaces, il faut en outre enregistrer et mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des droits de l'homme, y compris du droit au développement, à l'aide d'indicateurs pertinents¹¹.

Les changements climatiques, qui font partie intégrante du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et sont le sujet d'un objectif de développement à part entière, à savoir l'objectif 13, ont également des répercussions majeures sur les droits de l'homme.

¹¹ Pour de plus amples informations sur les indicateurs, voir « Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre » (publication des Nations Unies, numéro de vente : 13.XIV.2).

Ils constituent une menace pour la jouissance pleine et effective de différents droits de l'homme, dont le droit au développement, par les populations à travers le monde. Leurs conséquences sont les plus dramatiques pour les personnes, les groupes, les communautés et les pays les plus pauvres et marginalisés, qui ont le moins contribué aux émissions de gaz à effet de serre.

Les dispositions de la Déclaration sur le droit au développement prévoient la coopération des États afin de supprimer les obstacles au développement (les changements climatiques en étant l'un des principaux exemples), en vue d'éliminer toutes les injustices sociales. Reconnaissant que certains États ont joué un rôle plus important que d'autres dans les changements climatiques et que certains États présentent une plus grande capacité que d'autres à contribuer aux efforts d'adaptation et d'atténuation, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques prévoit qu'il incombe aux États de prendre des mesures pour lutter contre les changements climatiques « sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives » (art. 3, par. 1). Dans le cadre de leurs efforts visant à atténuer les changements climatiques ou à s'y adapter, les États doivent s'efforcer de mettre en application de manière sensible et effective le principe de l'équité ainsi que leur engagement en faveur de la coopération internationale, ces éléments jouant un rôle central dans le droit au développement.

Q11. À quels autres égards le droit au développement est-il important dans le contexte actuel du développement ?

Les questions du commerce, de l'investissement, du financement, de l'assistance, de la dette, de la technologie, de l'innovation et de la gouvernance mondiale ont toutes des conséquences pour la réalisation du droit au développement, au même titre que les problèmes mondiaux mentionnés plus haut. La réalisation du droit au développement nécessite de s'attaquer à ces problèmes divers et complexes de manière exhaustive et cohérente afin de poursuivre l'objectif stratégique ultime qui consiste à permettre à chacun de vivre à l'abri de la peur et du besoin. L'objectif ultime du développement est

largement reflété dans diverses instances politiques en constante évolution. L'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, par exemple, dispose que « [les] rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie [et] la réalisation du plein emploi [...] tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable ».

De même, dans ses résolutions annuelles sur le droit au développement, l'Assemblée générale rappelle que les droits de l'homme et l'amélioration du bien-être de l'humanité sont des considérations qui doivent guider les négociations commerciales multilatérales et recommande, entre autres mesures, de placer le droit au développement au centre des préoccupations et de renforcer le partenariat mondial pour le développement au sein des institutions commerciales internationales. Le droit au développement sert de cadre à l'examen des obligations extraterritoriales et des obligations qui incombent aux États à titre collectif, notamment en tant que membres d'organisations internationales comme l'Organisation mondiale du commerce et les banques multilatérales de développement, ou en tant qu'acteurs mondiaux dans les domaines du commerce, de l'investissement et du financement.

Compte tenu de la multiplication des négociations commerciales et du fait que les incidences des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme sont aujourd'hui mieux connues, il est devenu de plus en plus évident que les États devaient redoubler d'efforts pour intégrer les droits de l'homme, y compris le droit au développement, dans les nouveaux échanges commerciaux et investissements, afin d'honorer leurs engagements en matière de droits de l'homme. De la même manière, en vertu des obligations énoncées dans la Déclaration, il est nécessaire que les mesures d'assistance ou d'aide publique au développement, ainsi que les prêts internationaux, soient appropriés, efficaces et transparents, soient gérés au moyen de processus participatifs et responsables, et soient destinés aux pays, populations et groupes en ayant le plus besoin, en particulier au sein des États dans lesquels il est le plus difficile de mobiliser les ressources intérieures.

S'agissant de la coopération internationale et de la répartition équitable, la Déclaration exige également que les innovations technologiques et scientifiques pouvant contribuer à la réalisation des droits de l'homme soient partagées équitablement, de façon à tenir compte des besoins des personnes les plus vulnérables. Dans la pratique, il est nécessaire, à cette fin, de mettre en place un système de protection de la propriété intellectuelle qui encourage l'innovation tout en veillant à ce que les technologies permettant de sauver des vies soient accessibles aux populations pauvres, vulnérables, marginalisées ou exclues. Dans un monde en proie à des problèmes nouveaux et en évolution constante, la Déclaration, qui accorde une place centrale à la réalisation de l'ensemble des droits de l'homme pour tous les individus et pour tous les peuples, à la coopération internationale, à l'équité et à l'égalité, continue d'éclairer la voie à suivre.

Q12. Quel est le rôle de l'Organisation des Nations Unies et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en ce qui concerne le droit au développement ?

L'Organisation des Nations Unies a joué un rôle déterminant dans la naissance du droit au développement et tout au long de son évolution, avant et après l'adoption de la Déclaration sur le droit au développement (voir l'annexe II ci-après). Elle a apporté son soutien à un ensemble de mécanismes spécialisés :

a) Le Groupe de travail d'experts gouvernementaux sur le droit au développement (1981-1989), chargé d'étudier la portée et la teneur du droit au développement et de déterminer les moyens les plus efficaces de garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Au cours de ses neuf premières sessions, il a joué un rôle actif dans l'élaboration des différents textes ayant abouti à la Déclaration ;

b) Le Groupe de travail d'experts gouvernementaux à composition non limitée sur le droit au développement (1993-1995), chargé d'identifier les obstacles à la mise en œuvre et à l'application de la Déclaration et de recommander des moyens permettant à tous les États de réaliser ce droit ;

c) Le Groupe intergouvernemental d'experts sur le droit au développement (1996-1997), chargé, entre autres, d'élaborer une stratégie d'application et de promotion du droit au développement et de définir des mesures concrètes pour mettre en œuvre et promouvoir cette stratégie ;

d) L'Expert indépendant sur le droit au développement (1998-2003), suivi de l'équipe spéciale de haut niveau sur la mise en œuvre du droit au développement (2004-2010), chargés d'apporter des conseils et des contributions au Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le droit au développement¹².

Le Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le droit au développement a été créé en 1998 par la Commission des droits de l'homme¹³, laquelle a été remplacée par le Conseil des droits de l'homme en 2006.

Le Groupe de travail est chargé de suivre et de passer en revue les progrès accomplis aux niveaux national et international dans la promotion et la mise en œuvre du droit au développement exposé dans la Déclaration sur le droit au développement, en formulant des recommandations à ce sujet ainsi qu'en analysant plus avant les obstacles à sa pleine réalisation, en se consacrant tous les ans à l'examen d'engagements particuliers figurant dans la Déclaration ; d'examiner les rapports et toutes autres informations présentés par les États, les organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales et ONG intéressées sur les relations existant entre leurs activités et le droit au développement ; et

¹² Pour des informations plus complètes et actualisées, voir <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/WGRightToDevelopment.aspx> (consulté le 17 décembre 2015).

¹³ Résolution 1998/72.

de présenter à la Commission des droits de l'homme pour examen un rapport de session sur ses délibérations qui contiendrait, entre autres, des conseils à l'intention du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme concernant l'application du droit au développement, et des suggestions sur les programmes d'assistance technique qui pourraient être entrepris à la demande de pays intéressés dans le but de promouvoir la réalisation du droit au développement.

Le Groupe de travail se réunit une fois par an à Genève et soumet son rapport au Conseil et à l'Assemblée générale. Des organismes de Nations Unies, d'autres organisations internationales et des représentants de la société civile participent en tant qu'observateurs aux sessions du Groupe de travail.

Le droit au développement est le seul droit fondamental auquel il est fait expressément référence dans la résolution 48/141, par laquelle l'Assemblée générale a créé le Haut-Commissariat aux droits de l'homme ainsi que le poste de haut-commissaire. Celui-ci est chargé de « promouvoir et protéger la réalisation du droit au développement et, à cet effet, obtenir un soutien accru des organismes compétents des Nations Unies ». En outre, l'Assemblée générale prie chaque année le Haut-Commissaire d'accorder une place centrale au droit au développement et de « mener des activités visant à renforcer le partenariat mondial pour le développement entre les États Membres, les organismes de développement et les institutions chargées du développement et des questions financières et commerciales sur le plan international »¹⁴.

Le Conseil des droits de l'homme prie chaque année le Haut-Commissaire de veiller à la « coordination entre les organismes du système des Nations Unies eu égard à la promotion et à la réalisation du droit au développement »¹⁵. Tous les ans, le Secrétaire général et le Haut-Commissaire rendent compte à l'Assemblée générale et au Conseil de l'exécution de leurs mandats.

Conformément au mandat du Haut-Commissaire, le HCDH s'efforce de placer le droit au développement au centre des préoccupations et de promouvoir une meilleure connaissance et une meilleure mise en œuvre de ce droit¹⁶.

Le HCDH est également chargé de mener des activités de sensibilisation, de donner des conseils techniques, d'établir des partenariats, notamment avec les États Membres, les institutions multilatérales, la société civile, les ONG et le secteur privé, de mener des recherches et de recenser les bonnes pratiques et les enseignements qu'il convient de retenir ainsi que les obstacles à la mise en œuvre du droit au développement, d'organiser des réunions d'experts et de publier des documents informatifs et éducatifs¹⁷.

Le HCDH fournit également des services de secrétariat aux mécanismes et aux titulaires de mandat relevant de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme qui s'occupent du droit au développement, y compris au Groupe de travail précédemment mentionné.

Q13. Quels sont les principaux obstacles à la réalisation du droit au développement ?

La Déclaration sur le droit au développement a été adoptée en 1986 à l'issue d'un vote des États Membres (146 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions)¹⁸. En 1993, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a adopté la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, dans lesquels tous les États Membres ont réaffirmé que « le droit au développement, tel qu'il est établi dans la Déclaration sur le droit au développement, est un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine » (par. 10).

Le droit au développement a ensuite figuré dans de nombreux autres instruments internationaux tels que la Déclaration de Rio

¹⁴ Résolution 66/155 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 2011.

¹⁵ Résolution 19/34 du Conseil des droits de l'homme, en date du 23 mars 2012.

¹⁶ À titre d'exemple, le HCDH a organisé une série de manifestations tout au long de l'année pour célébrer le vingt-cinquième anniversaire de la Déclaration et a publié *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.12.XIV.1), une publication qui, notamment, analyse en profondeur les progrès et les échecs enregistrés au cours des vingt-cinq premières années de son existence.

¹⁷ Pour des informations plus complètes et actualisées, voir www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/DevelopmentIndex.aspx (consulté le 17 décembre 2015).

sur l'environnement et le développement (1992), la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement (2002), le Document final du Sommet mondial de 2005, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007), le document final de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement (2010), le Programme d'action d'Istanbul en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020 (2011), le document final de la treizième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2012), le document final (« L'avenir que nous voulons ») de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (« Rio+20 ») (2012), le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 » et les objectifs de développement durable (2015).

Il reste que, dans son application, le droit au développement se heurte toujours à des obstacles théoriques, politiques et stratégiques. Des désaccords subsistent entre les États, notamment en ce qui concerne la nature des obligations des États dans la réalisation du droit au développement et l'arbitrage entre les obligations nationales (droits individuels et responsabilités de l'État qui en découlent, état de droit, bonne gouvernance, lutte contre la corruption, etc.) et les obligations de coopération internationale (responsabilités internationales, ordre international, coopération pour le développement, gouvernance mondiale, etc.).

Comme la Déclaration l'indique expressément, la pleine réalisation du droit au développement nécessite la conjonction de conditions favorables, à la fois sur le plan national et sur le plan international. Pour que les politiques et les mesures nationales en faveur du développement produisent des

effets, il faut que le contexte international soit propice, et vice versa.

Les désaccords entre États portent également sur les critères utilisés pour mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre du droit au développement¹⁹. Certains pays préconisent l'élaboration de normes complètes et cohérentes, qui serviront de fondements à un instrument juridiquement contraignant ; d'autres donnent leur préférence à des lignes directrices non contraignantes.

Ces désaccords ont empêché la poursuite des débats menés au niveau intergouvernemental dans les instances compétentes de l'Organisation des Nations Unies telles que l'Assemblée générale, le Conseil des droits de l'homme et le Groupe de travail sur le droit au développement²⁰. Cette politisation et cette polarisation des débats intergouvernementaux montrent combien il importe de faire mieux comprendre ce droit et d'étendre le nombre de ses défenseurs. La société civile et les autres parties prenantes ont un rôle crucial à jouer à cet égard. Il est impératif de veiller à la cohérence des politiques axées sur les droits de l'homme dans le partenariat mondial pour le développement et de prendre en considération tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement, dans les travaux des organismes des Nations Unies²¹. Néanmoins, le principal obstacle à la réalisation de ces objectifs demeure le manque de consensus entre les États Membres.

Q14. Comment mettre en œuvre le droit au développement et surveiller son application ?

La pleine réalisation du droit au développement réclame un processus continu pour tous les pays. Selon le Groupe de travail, elle suppose de préciser les bases théoriques, d'améliorer la cohérence stratégique et la coordination des mesures et des programmes, et de renforcer la volonté politique²².

¹⁸ Contre : États-Unis d'Amérique ; abstentions : Danemark, Finlande, Islande, Israël, Japon, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni et Suède.

¹⁹ L'équipe spéciale de haut niveau a élaboré des critères et des sous-critères relatifs à la mise en œuvre du droit au développement, soumis à l'examen du Groupe de travail sur le droit au développement. Voir A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2.

²⁰ Pour un compte rendu détaillé des débats, voir les rapports annuels du Groupe de travail, disponibles sur le site : www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/WGRightToDevelopment.aspx (consulté le 17 décembre 2015).

²¹ A/HRC/19/45, par. 23 à 25.

²² E/CN.4/2004/23 et Corr.1, par. 43 h). 23 A/66/216, par. 22 et 23.

Elle serait facilitée par certains des facteurs suivants :

- a) Un système commercial multilatéral ouvert, équitable, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire ;
- b) Une croissance économique soutenue ;
- c) La pérennisation des partenariats en faveur du développement ;
- d) La mise au point, l'évaluation et la diffusion de mesures pratiques et spécifiques à l'échelle nationale et internationale ;
- e) La prise en considération des principes qui sous-tendent la Déclaration sur le droit au développement dans les politiques et les programmes des institutions multilatérales de développement et de financement ;
- f) Une approche de la croissance économique et du développement fondée sur les droits ;
- g) La bonne gouvernance et l'état de droit, aux niveaux à la fois national et international ;
- h) La capacité des États de répondre aux besoins des groupes vulnérables et marginalisés, et la réalisation des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux²³.

La mise en œuvre du droit au développement suppose :

- a) La formulation de politiques de développement appropriées aux niveaux national et international (art. 2, 4 et 10) ;
- b) Des réformes économiques et sociales aux niveaux national et international (art. 8 et 10) ;
- c) Une coopération internationale efficace (art. 3, 4 et 6) ;
- d) L'élimination des obstacles au développement tels que les violations des droits de l'homme, le racisme, le colonialisme, l'occupation et l'agression (art. 3, 5 et 6) ;
- e) La promotion de la paix et du désarmement, et la réaffectation des ressources libérées par les mesures de désarmement au développement (art. 7).

La Déclaration sur le droit au développement n'est pas un traité et aucun organe n'a pour tâche de surveiller sa mise en œuvre. Néanmoins, en 1998, l'ONU a créé un groupe de travail chargé de suivre et d'examiner les progrès accomplis dans la promotion et l'application du droit au développement aux niveaux national et international, d'analyser les obstacles à son exercice et de formuler des recommandations en vue de les surmonter (voir Q12).

L'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme surveillent la mise en œuvre du droit au développement en s'appuyant sur les rapports annuels soumis par le Groupe de travail, le Secrétaire général et le Haut-Commissariat (voir Q12).

Les organes conventionnels des droits de l'homme, les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, le Groupe de travail sur la procédure d'examen périodique universel et d'autres mécanismes du Conseil des droits de l'homme, ainsi que des organisations nationales, régionales et internationales, se penchent de plus en plus sur les questions liées au droit au développement. Par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a reconnu que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Déclaration sur le droit au développement étaient étroitement liés et complémentaires, partageant bon nombre de dispositions dans des domaines tels que l'emploi, l'alimentation, le logement, la santé et l'éducation.

On peut aussi mentionner l'élaboration par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation des Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement (A/HRC/19/59/Add.5), l'importance accordée à l'autodétermination par le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones et l'analyse par le Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme des responsabilités des acteurs non étatiques dans le développement, notamment en ce qui concerne les investissements responsables.

Toute personne intervenant dans l'élaboration et l'évolution des politiques, notamment les députés et les décideurs, les chefs religieux et les responsables locaux, les organisations de la société civile et les groupes confessionnels, les universitaires et les électeurs, peuvent aider

à définir des mesures conformes au droit au développement et respectueuses de ses principes et de ses composantes.

Comme cela a déjà été indiqué, aux termes de la Déclaration, « [t]ous les êtres humains ont la responsabilité du développement » et tous les individus, y compris les jeunes et les enfants, devraient être en mesure d'agir, à titre personnel, pour faire du droit au développement une réalité pour tous.

L'éducation aux droits de l'homme, qui intègre l'éducation au droit au développement, contribuera à diffuser ces principes fondamentaux auprès des populations locales et à assurer un développement participatif et centré sur l'être humain. Le secteur privé peut

également favoriser la mise en œuvre du droit au développement en faisant en sorte que toutes ses activités, y compris les partenariats public-privé, se conforment aux principes fondamentaux consacrés par la Déclaration et placent « la personne humaine », à la fois actrice et bénéficiaire, au centre du processus de développement.

Par définition, tous les individus et tous les peuples ont droit au développement. Autrement dit, chaque personne humaine, chaque communauté et jusqu'à la population dans son ensemble devraient avoir la possibilité et la capacité de participer et de contribuer au développement économique, social, culturel et politique, et d'en tirer des avantages.



Les Etats doivent prendre, sur le plan national, toutes les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement et ils assurent notamment l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu.

Des mesures efficaces doivent être prises pour assurer une participation active des femmes au processus de développement. Il faut procéder à des réformes économiques et sociales appropriées en vue d'éliminer toutes les injustices sociales.

Déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le Droit au Développement - Article 8 (1)

OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE



**Conseil des droits de l'homme**

Trente-neuvième session

10-28 septembre 2018

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement

DROIT AU DÉVELOPPEMENT

Rapport du Secrétaire général et du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme**Résumé**

Le présent rapport donne un aperçu des activités menées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme dans le domaine de la promotion et de la réalisation du droit au développement entre juin 2017 et mai 2018. Il contient aussi une analyse de la mise en œuvre du droit au développement, prenant en compte les difficultés existantes et formulant des recommandations sur les moyens de les surmonter. Le rapport vient compléter le rapport du Secrétaire général et du Haut-Commissaire sur le droit au développement, qui a été soumis au Conseil des droits de l'homme à sa trente-sixième session (A/HRC/36/23).

I. Introduction

1. Dans sa résolution 48/141, par laquelle elle a créé le poste de Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, l'Assemblée générale a décidé que le Haut-Commissaire devrait promouvoir et protéger la réalisation du droit au développement et, à cet effet, obtenir un soutien accru des organismes compétents des Nations Unies. Elle a également décidé que le Haut-Commissaire devrait avoir conscience qu'il importe d'encourager un développement durable et équilibré pour tous et d'assurer la réalisation du droit au développement, tel qu'il est établi dans la Déclaration sur le droit au développement.

2. Le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 36/9, a prié le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) de continuer de lui présenter un rapport annuel sur ses activités, portant notamment sur la coordination entre les organismes du système des Nations Unies en ce qui concerne directement la réalisation du droit au développement, et de lui fournir une analyse sur la mise en œuvre du droit au développement, en tenant compte des difficultés existantes et en formulant des recommandations sur les moyens de les surmonter.

3. Dans sa résolution 72/167, l'Assemblée générale a demandé de nouveau au Haut-Commissaire de s'employer concrètement, dans le cadre des efforts qu'il déploie pour prendre systématiquement en compte le droit au développement, à renforcer le partenariat mondial pour le développement entre les États Membres, les organismes de développement, les institutions internationales de développement et les institutions financières et commerciales internationales, et de rendre compte en détail des activités qu'il aura menées dans ce domaine dans son prochain rapport au Conseil des droits de l'homme.

4. Dans la même résolution, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport à sa soixante-treizième session et de présenter au Conseil des droits de l'homme un rapport d'étape sur l'application de la présente résolution, y compris les activités menées aux niveaux national, régional et international en vue de la promotion et de la concrétisation du droit au développement.

5. Le présent rapport est soumis conformément aux demandes susmentionnées. Il contient un aperçu général des activités du Haut-Commissariat relatives à la promotion et à la réalisation du droit au développement, couvrant la période allant de juin 2017 à mai 2018, et une analyse de la mise en œuvre du droit au développement et des difficultés existantes, ainsi que des recommandations sur les moyens de les surmonter.

II. Activités du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

6. Dans l'exercice de la mission qui lui incombe de promouvoir et de protéger la réalisation du droit au développement, le Haut-Commissariat est guidé par la Déclaration sur le droit au développement, la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme, ainsi que par les conclusions et recommandations du Groupe de travail sur le droit au développement.

7. Le cadre opérationnel du HCDH pour la promotion et la protection de la réalisation du droit au développement est présenté dans le cadre stratégique pour la période 2018-2019 et dans le Plan de gestion du HCDH pour la période 2018-2021¹.

A. Appui au Groupe de travail sur le droit au développement

8. Le Groupe de travail sur le droit au développement a reçu l'appui du HCDH pour l'organisation de sa dix-neuvième session, tenue du 23 au 26 avril 2018 (A/HRC/39/56). Pendant la période intersessions, le HCDH a également prêté son concours au Président-Rapporteur pour l'organisation des consultations informelles et la présentation du rapport du Groupe de travail au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale.

9. À sa dix-neuvième session, le Groupe de travail a organisé un dialogue avec le Rapporteur spécial sur le droit au développement et des experts sur la mise en œuvre et la réalisation du droit au développement. Il a aussi examiné les contributions des États, aux niveaux national, régional et international, à la mise en œuvre du droit au développement ; élaboré des projets de critères et de sous-critères opérationnels correspondants relatifs au droit au développement et une série complète et cohérente de normes relatives à la réalisation du droit au développement².

B. Appui au Rapporteur spécial sur le droit au développement

10. Le HCDH a aussi appuyé le nouveau Rapporteur spécial sur le droit au développement, qui a pris ses fonctions le 1er mai 2017. Pendant la période à l'examen, le Rapporteur spécial a présenté un rapport sur sa vision des choses (A/HRC/36/49), dans lequel il expose les origines et le contexte de son mandat, les difficultés que pose sa mise en œuvre, une stratégie préliminaire ainsi que les domaines de travail spécifiques. Le rapport contient également une description détaillée de l'approche que le Rapporteur spécial a retenue pour collaborer avec les parties prenantes, ainsi que ses méthodes de travail.

¹ Voir A/71/6 (Prog. 20), p. 4 à 7 ; HCDH, United Nations Human Rights Management Plan 2018-2021 (HRC/NONE/2018/17), disponible à l'adresse www2.ohchr.org/english/ohchrreport2018_2021/OHCHRManagementPlan2018-2021.pdf.

² Le rapport porte la cote A/HRC/39/56.

11. Conformément à la résolution 36/9 du Conseil, le Rapporteur spécial organise des consultations régionales sur la réalisation concrète du droit au développement. Ces consultations visent à recenser des bonnes pratiques pour l'élaboration, l'application, le contrôle et l'évaluation de politiques et de programmes qui contribuent à la réalisation du droit au développement.

La première consultation, pour la région africaine, a eu lieu à Addis-Abeba du 27 au 29 mars 2018. Ces consultations serviront à l'élaboration de lignes directrices et de recommandations concernant la conception, le suivi et l'évaluation des structures, des processus et des résultats de politiques de développement axées sur les droits de l'homme. Elles permettront aussi de définir des indicateurs et des paramètres.

12. Dans la résolution 33/14, le Conseil a en outre prié le Rapporteur spécial de contribuer aux travaux du Groupe de travail sur le droit au développement en vue de l'aider dans l'accomplissement de son mandat général. Par conséquent, le Rapporteur spécial a pris part à des consultations informelles organisées par le Président-Rapporteur du Groupe de travail avec des représentants des États Membres et des organisations de la société civile en septembre 2017 et a participé à la dix-neuvième session du Groupe de travail.

C. Appui au Comité consultatif

13. À la demande du Comité consultatif, le HCDH a apporté un point de vue d'experts et communiqué des informations dans le cadre d'une étude sur la manière dont le développement contribue à la jouissance de tous les droits de l'homme, que le Comité est en train d'élaborer, comme le Conseil l'en a prié (résolution 35/21 du Conseil). L'étude fait fond sur des contributions reçues de la part d'États, d'organes et d'organismes des Nations Unies et d'autres organisations et institutions intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales, d'institutions nationales de défense des droits de l'homme et d'autres parties prenantes ; elle sera présentée au Conseil à sa quarante et unième session.

D. Activités relatives à la promotion et à la réalisation du droit au développement

14. Au cours de la période examinée, le HCDH a organisé et appuyé nombre d'activités qui concernent directement la réalisation du droit au développement, notamment dans le contexte de l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030. On en trouvera ci-dessous quelques exemples³.

15. En juillet 2017, le HCDH a présenté un exposé sur le droit au développement à l'occasion de la deuxième conférence régionale sur la protection et la promotion des droits de l'homme intitulée « Human rights-based approach to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development in the Arab Region » (Une approche axée sur les droits de l'homme de l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030 dans la région arabe), organisée par le HCDH et la Ligue des États arabes et tenue au Caire.

16. En septembre 2017, le HCDH a organisé la réunion-débat biennale consacrée aux mesures coercitives unilatérales et aux droits de l'homme. La réunion-débat avait pour objectif de mieux faire connaître à toutes les parties prenantes, dont les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales sur l'exercice des droits de l'homme dans les pays visés par de telles mesures et dans les pays tiers (voir résolution 37/21 du Conseil).

Elle était consacrée au thème des ressources et indemnités nécessaires pour promouvoir le principe de responsabilité et l'octroi de réparations et avait pour but de dégager des principes, des lignes directrices et des mécanismes permettant d'évaluer les effets négatifs des mesures coercitives unilatérales, de les atténuer et d'y remédier.

17. En décembre 2017, le HCDH a participé au South-South Human Rights Forum (Forum des droits de l'homme Sud-Sud) en Chine. Il a fourni des contributions sur les thèmes « Réalisation d'un développement inclusif

³ De plus amples informations sur ces activités et d'autres sont disponibles à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/DevelopmentIndex.aspx.

et des droits de l'homme dans le cadre de la coopération Sud-Sud » et « Construction d'une communauté d'avenir partagé pour l'humanité et promotion d'une gouvernance mondiale des droits de l'homme », en y intégrant le droit au développement, les droits de l'homme, la paix, le développement durable, la coopération internationale et des questions connexes.

18. Le HCDH a participé à une manifestation parallèle du Conseil des droits de l'homme intitulée « Realizing the right to development through connectivity - China-Pakistan economic corridor » (Réaliser le droit au développement par la connectivité - Le couloir économique Chine-Pakistan), organisée par la Mission permanente du Pakistan à Genève. La manifestation était fondée sur l'idée que la « connectivité » entre les zones et régions éloignées et les centres urbains et les pôles d'échanges commerciaux peut contribuer à amorcer un changement, à réduire la pauvreté et à lutter contre les inégalités.

Le HCDH a souligné le rôle essentiel que jouait le droit au développement dans ce contexte. Un développement constructif doit promouvoir un bien-être humain respectueux de l'environnement, en accordant une attention particulière aux personnes vulnérables et marginalisées, notamment aux femmes et aux filles vivant dans des zones rurales éloignées.

19. Le HCDH a pris part, en tant qu'organisateur, à un certain nombre de manifestations axées sur des questions liées à l'environnement, notamment aux changements climatiques et à leurs conséquences sur le droit au développement. Il a prôné l'intégration du droit au développement dans les directives de mise en œuvre de l'Accord de Paris sur les changements climatiques. Il a organisé une réunion d'information sur la vingt-troisième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, une réunion sur le dialogue Talanoa, deux manifestations parallèles au sujet de la recommandation générale no 37 (2018) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur les aspects de la réduction des risques de catastrophe et des changements climatiques

ayant trait à la problématique femmes-hommes, la réunion d'experts lors de laquelle a été présenté l'exposé intitulé « Promoting rights-based climate finance for people and planet » (Promouvoir un financement de l'action climatique fondé sur les droits pour les personnes et la planète)⁴ et la réunion-débat du Conseil des droits de l'homme sur les droits de l'homme, les changements climatiques et la migration (voir A/HRC/37/35).

La Haut-Commissaire adjointe a participé au lancement de l'Initiative portant sur les droits environnementaux. Le HCDH a également participé à une réunion à la Conférence internationale sur les droits de l'homme du Pakistan, qui a examiné la mise en service de la plateforme des communautés locales et des peuples autochtones lors de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, et a pris part à un certain nombre de manifestations lors de la vingt-troisième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et à la troisième Assemblée des Nations Unies pour l'environnement. Il a présenté plusieurs rapports sur les changements climatiques et les migrations au Conseil des droits de l'homme⁵.

20. En juillet 2017, le HCDH a participé à l'Examen global de l'Initiative Aide pour le commerce, organisé par l'Organisation mondiale du commerce qui avait pour thème « Promouvoir le commerce, l'inclusion et la connectivité pour un développement durable ». En septembre 2017, le HCDH a pris part à la séance de travail sur le thème « La zone continentale de libre échange en Afrique : parvenir à un développement respectueux des droits de l'homme » qui a eu lieu à l'occasion du Forum public annuel de l'Organisation mondiale du commerce, intitulé « Le commerce : au-delà des gros titres ».

21. Le HCDH s'est employé à mieux faire connaître le droit au développement, notamment par des travaux de recherche et d'analyse, l'établissement de ressources, la mise au point d'outils et la diffusion de publications au sein du Haut-Commissariat et au-delà.

⁴ Voir « Promoting rights-based climate finance for people and planet ». Disponible à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/19thSession.aspx.

⁵ Voir A/HRC/37/35, ainsi qu'une étude sur les effets lents des changements climatiques et sur la protection des droits de l'homme pour les migrants transfrontières, disponible à l'adresse www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session37/Pages/ListReports.aspx.

Il a poursuivi ses activités de communication et de plaidoyer relatives au droit au développement et a organisé des séances d'information à l'intention de divers partenaires et groupes de la société civile en vue de relancer le dialogue et de renforcer le soutien au droit au développement.

22. Le HCDH, en collaboration avec l'Université pour la paix, l'Institut international pour la santé mondiale de l'Université des Nations Unies et les milieux universitaires, a mis au point un module d'apprentissage interactif en ligne sur la manière de concrétiser le droit au développement dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable. Ce module explique de quelle façon le droit au développement peut être concrétisé dans le cadre de la réalisation des objectifs de développement durable, en soulignant en particulier ses dimensions internationales vis-à-vis de l'objectif de développement durable 17 visant à revitaliser le partenariat mondial pour le développement durable.

23. Le HCDH a entrepris des études, qui ont contribué aux travaux de la dix-neuvième session du Groupe de travail sur le droit au développement. Ces études portaient sur des sujets tels que les dimensions internationales du droit au développement ; les flux financiers illicites ; les accords internationaux d'investissement et l'industrialisation ; et la promotion du financement de l'action climatique fondé sur les droits pour les personnes et la planète⁶.

24. En vue de promouvoir le droit au développement en Guinée-Bissau, le HCDH, en collaboration avec le Bureau intégré des Nations Unies en Guinée-Bissau, a pris plusieurs initiatives faisant participer les parties prenantes concernées. Il a entre autres fourni une assistance et des conseils techniques en vue de l'intégration des droits de l'homme, dont le droit au développement, dans le Plan national de développement de la Guinée-Bissau.

25. À Madagascar, le HCDH a organisé une table ronde en vue de rédiger une charte tripartite sur le développement durable et le respect des droits de l'homme dans le cadre

d'investissements privés. Il a en outre mené des activités de formation à l'intention des autorités nationales pour qu'elles soient mieux à même d'adopter une approche fondée sur les droits de l'homme lors de l'élaboration du plan national de développement.

26. Au Guatemala, le HCDH s'est employé à promouvoir les droits des peuples autochtones et à lutter contre les inégalités et l'extrême pauvreté. Les mesures de renforcement des capacités et d'appui de l'action en justice stratégique ont contribué à donner aux peuples autochtones les moyens de participer à l'élaboration de politiques à l'appui de leur droit au développement. Le HCDH s'est aussi coordonné avec d'autres organismes des Nations Unies pour conseiller aux responsables du système statistique national d'adopter une approche des données qui soit fondée sur les droits de l'homme, notamment en ventilant les données pour orienter des politiques de développement visant à ne laisser personne de côté.

27. En décembre 2017, le HCDH a organisé, en collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour la population et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, un séminaire intitulé « Leaving no one behind on the road to sustainable development » (Ne laisser personne de côté sur la voie du développement durable) au Timor-Leste. Cette manifestation avait pour but de mieux faire connaître la situation de groupes vulnérables particuliers et de formuler des recommandations en vue d'intégrer ces groupes au développement.

III. Analyse de la mise en œuvre du droit au développement, difficultés rencontrées et recommandations pour les surmonter

28. Dans sa résolution 70/299, l'Assemblée générale a décidé que le thème à examiner par le Forum politique de haut-niveau en 2019 serait : « Donner des moyens d'action aux populations et assurer l'inclusion et l'égalité ».

⁶ Les études sont disponibles à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/19thSession.aspx.

Plus précisément, elle a décidé de procéder à un examen approfondi de l'objectif de développement durable 10 (Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre), entre autres, ainsi que des moyens de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'objectif 17 (Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser).

29. Afin de contribuer à l'examen de ce thème, le présent rapport s'intéresse à la dimension interétatique de l'objectif 10, à savoir la nécessité de réduire les inégalités d'un pays à l'autre, analysée sous l'angle du droit au développement et en lien avec les autres objectifs, notamment l'objectif 17. Le présent rapport ne prétend pas à l'exhaustivité des sujets traités, ni à l'analyse approfondie de chacun d'entre eux.

A. Égalité et non-discrimination entre les pays

30. Les principes d'égalité et de non-discrimination sont au cœur du droit international des droits de l'homme. L'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que : « [t]ous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. ». Plusieurs aspects de l'égalité, en tant que règle de droit, et de ses antonymes, inégalité et discrimination, sont d'importance dans les débats sur les inégalités entre les pays.

31. Premièrement, l'égalité tire ses principes fondamentaux des droits, lois ou faits auxquels elle est appliquée. Elle s'apprécie par comparaison et, s'agissant de faits juridiquement pertinents, elle dépend d'un point de référence, qu'elle soit examinée sous l'angle de certaines caractéristiques ou dans son ensemble⁷. Sur le plan juridique, le principe d'égalité est applicable à tous les sujets dotés d'une personnalité juridique pouvant se prévaloir des droits à l'égalité et à la non-discrimination, qu'il s'agisse d'un droit indépendant et autonome à l'égalité ou

d'un droit subsidiaire à la non-discrimination. Au regard du droit international des droits de l'homme, seuls les individus, groupes ou peuples sont concernés. Au regard d'autres branches du droit international, les États et personnes morales, comme par exemple les entreprises, peuvent être concernés.

32. Deuxièmement, l'égalité peut être abordée sous plusieurs angles. Par exemple, sur la base de son champ d'application matériel, s'agissant d'inégalité politique, économique ou sociale, ou de son champ d'application territorial, s'agissant d'inégalité à l'intérieur de pays ou de régions, d'un pays à l'autre ou dans des contextes internationaux, tels que les organisations internationales ou à l'échelle mondiale. L'inégalité peut également se diviser en deux : l'inégalité horizontale et l'inégalité verticale. L'inégalité horizontale qualifie l'inégalité entre des groupes définis ou construits d'après des critères culturels, alors que l'inégalité verticale désigne l'inégalité entre les ménages ou les individus, telle que l'inégalité de richesses et de revenus. (CEB/2016/6/Add.1, p. 21).

33. Troisièmement, l'égalité a plusieurs dimensions. Elle peut être formelle, de droit, ou effective, de fait. Il peut s'agir d'une égalité des chances ou d'une égalité de résultats, elle peut être qualifiée de transformatrice ou d'inclusive⁸.

34. Quatrièmement, l'égalité ne va pas sans l'interdiction de la discrimination⁹. La discrimination est comprise comme visant toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur un motif interdit, qui a pour but ou pour effet de détruire ou compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par toutes les personnes, dans des conditions d'égalité, de tous les droits et libertés. La discrimination peut être directe ou indirecte, elle peut avoir lieu dans les sphères publique ou privée et elle peut être systémique ou structurelle. Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme comprennent

⁷ Kristin Henrard, "Equality of Individuals", Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2008, par. 88.

⁸ Pour plus d'informations sur ce concept et plus généralement sur l'égalité et la discrimination, voir Comité des droits des personnes handicapées, observation générale N° 6 (2018) sur l'égalité et la non-discrimination.

⁹ Voir, par exemple, Comité des droits de l'homme, observation générale N° 18 (1989) sur la non-discrimination.

généralement une liste non exhaustive des motifs de discrimination interdits, notamment la « fortune », comprenant la richesse et les revenus, ainsi que toute « autre situation ».

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels classe la situation économique et sociale que peuvent connaître les personnes pauvres ou sans domicile fixe dans cette dernière catégorie¹⁰. Cependant, toute différenciation ne relève pas d'une discrimination interdite, s'il existe une raison valable et objective justifiant le traitement différencié. Ainsi, si un plaignant peut fournir suffisamment d'éléments pour établir une présomption de discrimination, il incombe au défendeur de prouver que la différenciation était raisonnable et justifiée objectivement ou de fournir une autre explication.

35. Enfin, afin d'éliminer une inégalité fondamentale, les États peuvent être tenus d'adopter des mesures spéciales pour remédier aux causes de la discrimination en question¹¹.

36. Le droit international des droits de l'homme s'applique avant tout aux relations entre les États et les personnes ou entre les groupes de niveau infra-étatique relevant de leur juridiction et les individus sous le pouvoir ou le contrôle effectif de l'État considéré.

37. L'égalité souveraine des États est un principe fondamental du droit international et de l'Organisation des Nations Unies¹².

La Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies prévoit six éléments d'égalité souveraine :

- a)** Les États sont juridiquement égaux ;
- b)** Chaque État jouit des droits inhérents à la pleine souveraineté ;
- c)** Chaque État a le devoir de respecter la personnalité des autres États ;

d) L'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'État sont inviolables ;

e) Chaque État a le droit de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel ;

f) Chaque État a le devoir de s'acquitter pleinement et de bonne foi de ses obligations internationales et de vivre en paix avec les autres États.

38. Le droit au développement est un droit des individus et des peuples. Il s'agit d'un droit qui suppose l'existence d'un environnement propice aux niveaux national, régional et mondial et d'un ordre dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales peuvent être pleinement réalisés. Tout en réaffirmant les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, notamment le principe de l'égalité souveraine, la Déclaration sur le droit au développement s'appuie également sur une conception plus substantielle de l'égalité entre les États, envisagée comme une condition indispensable à la réalisation des droits de l'homme au niveau mondial (art. 3).

39. De façon plus générale, le droit au développement requiert un environnement propice au développement. La responsabilité de la mise en place d'un tel environnement s'exerce à trois niveaux principaux : a) les États agissant collectivement dans le cadre de partenariats mondiaux et régionaux ; b) les États agissant à titre individuel pour adopter et mettre en œuvre des politiques touchant des personnes qui ne relèvent pas strictement de leur juridiction ; c) les États agissant à titre individuel pour formuler des politiques et des programmes de développement national touchant des personnes qui relèvent de leur juridiction¹³. Les deux premiers niveaux recoupent les obligations extraterritoriales qui incombent aux États de respecter, protéger et mettre en œuvre certains droits de l'homme.

¹⁰Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale N° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par. 35.

¹¹Voir Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale N° 25 (2004) portant sur les mesures temporaires spéciales.

¹²Charte des Nations Unies, Chap. I, Art. 2.

¹³A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, annexe. Voir le document établi par Olivier De Schutter, « The international dimensions of the right to development: a fresh start towards improving accountability », disponible à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/19thSession.aspx, par. 19 à 27.

D'après le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les obligations qui incombent aux États au regard du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels s'appliquent tant aux situations existant sur le territoire national des États qu'en dehors de celui-ci, pourvu que les États concernés puissent exercer un contrôle sur les situations en question, notamment dans le contexte des activités des entreprises¹⁴. Au niveau mondial, le droit au développement suppose trois niveaux d'obligation : l'obligation de chercher à conclure de nouveaux accords internationaux, l'obligation de coopérer aux travaux en cours dans le cadre d'instances internationales et l'obligation de se conformer aux obligations déjà établies¹⁵.

40. La Déclaration sur le droit au développement codifie, dans un instrument relatif aux droits de l'homme, des principes essentiels pour la réduction des inégalités entre les nations et, au bout du compte, des inégalités mondiales. Ces principes comprennent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le devoir de coopérer pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement. Ils sont présentés dans la section ci-après au regard de plusieurs instruments juridiques internationaux et des objectifs de développement durable.

B. Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

41. La Déclaration sur le droit au développement affirme que ce droit « suppose la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui comprend, sous réserve des dispositions pertinentes des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme¹⁶, l'exercice de leur droit inaliénable à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles » (art. 1, par. 2). Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui est consacré dans

la Charte des Nations Unies (art. 1, par. 2) et dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, est considéré comme une norme de jus cogens du droit international¹⁷.

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 réaffirme que « chaque État jouit d'une souveraineté entière et permanente sur l'ensemble de ses richesses, de ses ressources naturelles et de son activité économique » (par. 18)¹⁸.

42. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes va de pair avec des normes qui peuvent contribuer à lutter contre les inégalités entre les États. Nombre de pays en développement et de pays les moins avancés sont riches en ressources naturelles. Il est crucial de préserver la marge de manœuvre des pays en développement dans l'exercice de leur souveraineté sur leurs ressources naturelles, afin de leur permettre d'utiliser ces ressources pour promouvoir le droit au développement de leurs propres populations et habitants¹⁹.

D'après l'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable, la souveraineté sur les ressources naturelles suppose que si « ces ressources naturelles sont "vendues" ou "cédées" en vertu de contrats ou de "traités inéquitables", coloniaux ou néocoloniaux, ces accords doivent être revus afin de faire respecter le principe de souveraineté des peuples sur leurs propres ressources » (A/HRC/37/63, par. 14 g)). Dans le cadre du Programme 2030, les États ont accepté de respecter la marge de manœuvre nationale pour promouvoir une croissance économique soutenue, inclusive et durable, en particulier des pays en développement (par. 21).

43. Le Programme 2030 reconnaît également l'importance du respect par les institutions financières internationales de la marge de manœuvre des pays en développement (par. 44).

¹⁴Observation générale no 24 (2017) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises, par. 10 et 25 à 37. Voir « The international dimensions of the right to development: a fresh start towards improving accountability », par. 28 à 62.

¹⁵« The international dimensions of the right to development: a fresh start towards improving accountability », par. 33.

¹⁶Voir également la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, principe e), et la Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1962 : « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles ».

¹⁷Voir, par exemple, A/HRC/37/63, par. 14 b), et Commission du droit international, conclusions des travaux du Groupe d'étude sur la fragmentation du droit international, A/61/10, par. 251, conclusion 33.

¹⁸Les objectifs et cibles du Programme 2030 figurent dans la résolution 70/1 de l'Assemblée générale.

¹⁹Voir, par exemple, A/HRC/4/30/Add.2, par. 6, et A/HRC/4/25/Add.3, par. 7 a) iii).

Cela signifie que tout ajustement structurel, toute mesure d'austérité ou toute politique connexe devrait respecter la marge de manœuvre des États pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que le droit au développement, ce qui signifie également que ces institutions doivent faire preuve de la diligence voulue en effectuant des études d'impact de telles mesures sur les droits de l'homme²⁰. L'une des cibles de l'objectif de développement durable 17 est de « respecter la marge de manœuvre et l'autorité de chaque pays en ce qui concerne l'élaboration et l'application des politiques d'élimination de la pauvreté et de développement durable » (objectif 17, cible 15)²¹. Par voie de conséquence, le respect de la marge de manœuvre des pays en tant qu'expression de leur droit à disposer d'eux-mêmes est important pour la promotion d'un développement durable et pour la lutte contre les inégalités entre les pays²².

44. En particulier dans le domaine du droit international de l'investissement, il est important de concilier les droits des investisseurs avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et avec la souveraineté nationale sur les ressources naturelles, afin de préserver une marge de manœuvre favorable à la réalisation du droit au développement des pays en développement.

L'application d'accords bilatéraux d'investissement devrait être compatible avec les obligations internationales des États dans le domaine des droits de l'homme et avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en permettant la nationalisation des ressources pour la préservation des droits des populations autochtones²³. Les politiques d'investissement international, les accords et les dispositions de règlement des différends devraient être révisés afin de préserver la marge de manœuvre nécessaire à la réalisation des droits de l'homme²⁴.

45. La Déclaration sur le droit au développement affirme également l'obligation qui incombe aux États de prendre des mesures décisives pour éliminer les violations massives et flagrantes des droits de l'homme « qui se ressentent de situations telles que celles qui résultent [...] du colonialisme, de la domination et de l'occupation étrangères, de l'agression, de l'intervention étrangère et de menaces contre la souveraineté nationale, l'unité nationale et l'intégrité territoriale, de la menace de guerre ainsi que du refus de reconnaître le droit fondamental des peuples à disposer d'eux-mêmes » (art. 5).

Ces situations sont liées à l'emprise d'une nation ou d'un peuple sur un autre, un phénomène qui est favorisé par les inégalités entre les pays et qui les aggrave, et qui prive de leur droit au développement les peuples dont le droit à disposer d'eux-mêmes est ainsi bafoué²⁵. Les auteurs du Programme 2030 lancent un appel « pour que soient adoptées de nouvelles mesures et engagées de nouvelles actions visant, conformément au droit international, à supprimer les obstacles à la pleine réalisation du droit à l'autodétermination des peuples sous domination coloniale ou sous occupation étrangère, qui continuent de nuire au développement économique et social de ces peuples ainsi qu'à leur environnement » (par. 35).

C. Devoir de coopérer pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement

46. La Déclaration sur le droit au développement prévoit que « les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement » de façon à encourager la pleine réalisation des droits de l'homme (art. 3 3)).

²⁰Voir, par exemple, A/HRC/37/54.

²¹Les indicateurs en lien avec les objectifs de développement durable figurent à l'annexe IV de la Résolution 71/313 de l'Assemblée générale.

²²Pour une analyse de la façon dont les accords internationaux d'investissement ont affecté le droit au développement, voir l'étude de Bhumiika Muchhala, « International investment agreements and industrialization: realizing the right to development and the Sustainable Development Goals », disponible à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/19thSession.aspx.

²³Voir, par exemple, Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Affaire de la communauté autochtone Sawhoyamaya c. Paraguay*, arrêt du 29 mars 2006, par. 140.

²⁴Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Investment Policy Framework for Sustainable Development (2015)*, UNCTAD/DIAE/PCB/2015/5, p. 19, 31, 33, 78, 79, 82, 85, 117 et 119.

²⁵Voir A/71/554, par. 38 à 59 et 61 ; voir aussi UNCTAD/GDS/APP/2017/2, p. 38 à 40.

Aussi le devoir de coopération internationale inclut-il l'obligation de s'employer, de bonne foi, à conclure et à mettre en œuvre des accords internationaux qui contribuent à la réalisation du droit au développement²⁶. Plusieurs dispositions de la Déclaration décrivent la manière dont le devoir de coopérer doit être accompli. Les États « doivent exercer leurs droits et s'acquitter de leurs devoirs de façon à promouvoir un nouvel ordre économique international fondé sur l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les États et à encourager le respect et la jouissance des droits de l'homme » (art. 3 3)).

Ils ont en particulier « le devoir de prendre, séparément et conjointement, des mesures pour formuler des politiques internationales de développement en vue de faciliter la pleine réalisation du droit au développement » (art. 4 1)). Plus important encore, pour remédier aux inégalités entre les pays, les États devraient mener une action soutenue et coopérer pour assurer un développement plus rapide des pays en développement et pour offrir à ces derniers les moyens de soutenir comme il se doit leur développement (art. 4 2)). Le devoir de coopérer pour éliminer les obstacles au développement englobe l'obligation de prendre « des mesures décisives pour éliminer les violations massives et flagrantes des droits fondamentaux des peuples et des êtres humains » (art. 5). Enfin, la réalisation du droit au développement passe par la formulation, l'adoption et la mise en œuvre de mesures politiques, législatives et autres sur les plans national et international (art. 10).

47. L'un des objectifs de l'ONU consiste à établir une coopération internationale pour résoudre les problèmes internationaux. Cette coopération vise notamment à garantir « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social », ainsi que « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion »²⁷. La Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que la coopération internationale est

un moyen de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels de toute personne indispensables à la dignité humaine et au libre développement de la personnalité (art. 28). La Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît également que « toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncées dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet » (art. 28).

48. Pour instaurer un ordre social et international propice à la pleine réalisation des droits de l'homme, il faut instaurer un ordre économique international fondé sur l'équité, l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun, la coopération entre tous les États et la solidarité internationale²⁸, qui « permettra d'éliminer le décalage croissant entre les pays développés et les pays en développement »²⁹. Une gouvernance mondiale équitable est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Dans leur rapport conjoint 2017 sur le droit au développement, le Secrétaire général et le Haut-Commissaire aux droits de l'homme ont signalé que les inégalités déjà anciennes dans la gouvernance mondiale constituent un important obstacle à la réalisation du droit au développement. « La sous-représentation, ou la non-représentation, des pays en développement dans les principaux forums relatifs à la gouvernance mondiale amoindrit l'efficacité de ces forums ... En l'absence de processus de prise de décisions plus inclusifs, démocratiques et participatifs ..., les absents et ceux dont la voix se fait moins entendre resteront en marge des bienfaits du développement » (voir A/HRC/36/23, par. 41).

Dans le Programme 2030, il est prévu de « faire en sorte que les pays en développement soient davantage représentés et entendus lors de la prise de décisions dans les institutions économiques et financières, afin que celles-ci soient plus efficaces, crédibles, transparentes et légitimes » (cible 10.6) et d'« élargir et de renforcer la participation des pays en développement aux institutions chargées de la gouvernance au niveau mondial » (cible 16.8).

²⁶ Voir « The international dimensions of the right to development: a fresh start towards improving accountability ».

²⁷ Charte des Nations Unies, Art. 1 3), 55 a) et c) et 56.

²⁸ Voir par exemple le préambule du projet de déclaration sur le droit à la solidarité internationale, qui figure dans l'annexe du document A/HRC/35/35.

²⁹ Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, troisième alinéa du préambule.

Il convient d'examiner la mise en œuvre de ces cibles en fonction de la « proportion de pays en développement qui sont membres d'organisations internationales et y disposent du droit de vote » (indicateurs 10.6.1 et 16.8.1)³⁰.

À cet effet, les États ont créé des organes comme le Conseil du Fonds vert pour le climat, qui est composé du même nombre de pays en développement parties que de pays développés parties, y compris de représentants des groupements régionaux concernés des Nations Unies et de représentants des petits États insulaires en développement et des pays les moins avancés³¹.

49. Le devoir de coopérer aux fins du développement en s'attaquant aux inégalités entre les pays est renforcé par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, dont l'interprétation doit s'inscrire dans le contexte du développement et être fondée sur l'interdépendance³².

50. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels surveille la mise en œuvre de tous les droits consacrés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, contribuant de ce fait à la pleine réalisation des aspects pertinents du droit au développement. Ce faisant, le Comité analyse, dans le cadre de l'examen des rapports des États parties et de son dialogue avec eux, l'élimination de la pauvreté et le sous-développement, ainsi que la création de conditions permettant aux États de réaliser des progrès économiques et sociaux et de parvenir au développement pour tous, y compris pour les personnes et les groupes défavorisés et marginalisés (voir E/C.12/2011/2, par. 7).

51. Les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels se sont engagés à agir, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, en vue

d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte (art. 2 1)). Comme l'a fait observer le Comité, le membre de phrase « au maximum de ses ressources disponibles » vise à la fois les ressources propres d'un État et celles de la communauté internationale³³. Le Pacte souligne également l'importance de la coopération internationale pour la réalisation du droit à un niveau de vie suffisant (art. 11 1)) et du droit à l'alimentation (art. 11 2))³⁴, ainsi que dans le domaine de la science et de la culture (art. 15 4)).

52. Le Pacte décrit les mesures spécifiques que les États et l'ONU doivent prendre aux fins de la coopération internationale (art. 22 et 23). Le Comité a affirmé que « la coopération internationale pour le développement ... est une obligation qui incombe à tous les États », et qu'elle « incombe tout particulièrement aux États qui sont en mesure d'aider les autres États à cet égard »³⁵. Le Comité a également estimé que quasiment tous les organes et institutions de l'ONU qui, d'une manière ou d'une autre, participent aux activités de coopération internationale pour le développement devraient prendre en compte les recommandations faites par le Comité au moment de se prononcer, chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à contribuer à la mise en œuvre effective et progressive du Pacte³⁶.

53. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a considéré que dans le cadre de la coopération internationale, il pouvait être nécessaire de prendre d'importantes mesures d'allégement de la dette pour les pays en développement³⁷. Dans une déclaration de 2016, le Comité a estimé que « les États devraient toujours veiller à ne pas imposer aux États emprunteurs des obligations qui les amèneraient à prendre des mesures rétrogrades en violation des obligations qui leur incombent au titre du Pacte » (E/C.12/2016/1, par. 10).

³⁰ On trouvera les indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable à l'annexe de la résolution 71/313 de l'Assemblée générale.

³¹ Voir FCCC/CP/2011/9/Add.1, décision 3/CP.17, annexe, par. 10.

³² Déclaration conjointe des présidents des organes conventionnels à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la Déclaration sur le droit au développement, disponible à l'adresse www2.ohchr.org/SPDocs/Issues/Development/JointStatChairUNTB_25AnniversaryRtD.doc.

³³ Observation générale no 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, par. 13.

³⁴ Voir également l'observation générale no 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante, par. 36 à 41.

³⁵ Observation générale no 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, par. 14.

³⁶ Observation générale no 2 (1990) sur les mesures internationales d'assistance technique, par. 2.

³⁷ *ibid.*, par. 9.

La coopération relative au règlement de la dette souveraine était également abordée dans une cible de l'objectif de développement durable 17 (cible 17.4) et dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (par. 93 à 102). Pour être efficace, cette coopération devrait comprendre des mesures visant à répondre aux actions des « porteurs d'obligations minoritaires peu enclins à coopérer » qui contrarient la volonté des porteurs majoritaires qui acceptent de restructurer les obligations d'un pays traversant une crise de la dette (ibid., par. 100), que l'on appelle les « fonds rapaces »³⁸.

La restructuration de la dette souveraine devrait être conforme aux Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine. En outre, comme l'a indiqué l'Expert indépendant sur la dette extérieure, non seulement « pour réaliser les droits de l'homme et instaurer un développement durable », il faudra « réduire les flux financiers illicites », mais la réduction de ces flux « devrait être considérée comme un élément important de la lutte contre l'endettement intolérable » (voir A/HRC/31/61, par. 4 et 35).

54. La Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (art. 32) reconnaissent également l'importance de la coopération internationale pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Donnant une interprétation du devoir de coopérer sur le plan international, le Comité des droits de l'enfant a invité instamment les États à réaliser l'objectif en matière d'aide internationale au développement fixé par l'ONU à 0,7 %³⁹ du produit intérieur brut, et a affirmé que l'aide devait être fondée sur le respect des droits⁴⁰.

55. L'objectif de 0,7 % est repris dans la cible 17.2 des objectifs de développement durable, qui encourage en outre les pays à consacrer au moins 0,2 % de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés⁴¹. D'autres cibles des objectifs de développement durable encouragent aussi les pays à fournir une aide publique au développement aux pays en développement et à orienter vers eux des flux financiers⁴², en particulier aux pays qui en ont le plus besoin, notamment aux pays les moins avancés, aux pays africains, aux petits États insulaires en développement et aux pays en développement sans littoral (cible 10.b). L'aide publique au développement ne devrait pas limiter la marge de manœuvre des États bénéficiaires en ce qui concerne l'établissement de priorités en matière de développement et de lutte contre la pauvreté (cible 17.15 et indicateur 17.15.1)⁴³, et elle devrait être prévisible, effective et transparente⁴⁴.

56. Les envois de fonds des travailleurs migrants sont une autre source de flux financiers qui permettent de transférer la richesse des pays développés vers les pays moins développés, de promouvoir le droit au développement dans ces derniers pays et de combattre les inégalités entre les pays. Le droit d'effectuer ces transferts est consacré par la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (art. 32 et 47). Le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille a recommandé aux États « de prendre des mesures pour réduire le coût de l'envoi et de la réception de fonds, en tenant compte du principe de l'égalité des sexes conformément à la cible 10.c des objectifs de développement durable, et de faciliter l'accès à des systèmes de transferts de fonds sûrs et abordables, l'utilisation productive des envois de fonds et leur transfert à bas coût vers les régions rurales »⁴⁵. Les États devraient donc coopérer pour éliminer les obstacles à ces envois de fonds.

³⁸ Voir la résolution 27/30 du Conseil des droits de l'homme. Voir également, par exemple, les documents A/HRC/20/23, A/HRC/33/54, A/HRC/14/21 et A/72/153, ainsi que le document intitulé « The international dimensions of the right to development: a fresh start towards improving accountability », par. 65 à 72.

³⁹ Observation générale no 5 (2003) sur les mesures d'application générales de la Convention, par. 61, faisant référence au document A/CONF.198/11.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Conformément au Programme d'action d'Addis-Abeba, par. 51. Voir également l'indicateur 17.2.1.

⁴² Cibles 1.a., 2.a, 3.b, 4.b, 6.a., 7.b, 8.a, 9.a, 10.b, 12.a, 13.b, 15.a et b, 17.3 et 17.7. Voir également les indicateurs 1.a.3, 2.a.2, 3.b.2, 4.b.1, 6.a.1, 7.b.1, 8.a.1, 9.a.1, 10.b.1, 12.a.1, 13.b.1, 15.a.1 et b.1, 17.3.1 et 17.7.1.

⁴³ Voir également A/70/274, par. 19.

⁴⁴ Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, document final du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu à Busan (République de Corée), du 29 novembre au 1er décembre 2011. Voir également le document intitulé « The international dimensions of the right to development: a fresh start towards improving accountability », par. 79 à 93.

⁴⁵ CMW/C/IDN/CO/1, par. 45 ; CMW/C/BGD/CO/1, par. 46. Voir aussi CMW/C/LKA/CO/2, par. 47. Voir également les indicateurs 10.c.1 et 17.3.2.

57. Le devoir qu'ont les États de coopérer pour parvenir au développement et pour éliminer les obstacles au développement est étroitement lié aux principes et obligations qui existent dans d'autres domaines du droit international. Le droit commercial international et le droit international de l'investissement prévoient le principe du traitement spécial et différencié⁴⁶, qui vise à accorder aux pays en développement et aux pays les moins avancés un traitement et des conditions plus favorables afin qu'ils puissent bénéficier du commerce et de l'investissement et se développer grâce à eux⁴⁷. L'une des cibles de l'objectif de développement durable 10 vise à « mettre en œuvre le principe d'un traitement spécial et différencié pour les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, conformément aux accords de l'Organisation mondiale du commerce ».

L'indicateur correspondant est la « proportion de lignes tarifaires concernées par les importations en provenance des pays les moins avancés et des pays en développement bénéficiant d'une franchise de droits » (indicateur 10.a.1). Le traitement spécial et différencié peut aller au-delà des réductions tarifaires.

L'un des indicateurs de l'objectif de développement durable 14 prévoit que « l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce »⁴⁸.

Guidée par le principe du traitement spécial et différencié, l'Organisation mondiale du commerce a adopté un amendement aux règles relatives à la propriété intellectuelle afin

de faciliter l'accès des pays pauvres à des médicaments bon marché⁴⁹. Cette décision conforme à la cible 3.b des objectifs de développement durable peut permettre de réduire les inégalités entre les pays en ce qui concerne l'accès à la santé publique⁵⁰.

58. Le principe des responsabilités communes mais différenciées découlant du droit international de l'environnement prévoit que « les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent »⁵¹.

Ce principe est également consacré par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (art. 3 1)) et par l'Accord de Paris (art. 2 2)). Il guide les initiatives de financement de la lutte contre les changements climatiques⁵² qui peuvent constituer d'importants moyens de réaliser le droit au développement dans les pays en développement⁵³.

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 vise également ce principe. Une cible de l'objectif de développement durable 13 consiste à « mettre en œuvre l'engagement que les pays développés parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ont pris de mobiliser ensemble auprès de multiples sources 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement en ce qui concerne les mesures concrètes d'atténuation et la transparence de leur mise en œuvre et rendre le Fonds vert pour le climat pleinement opérationnel en le dotant dans les plus brefs délais des moyens financiers nécessaires »⁵⁴.

⁴⁶ Voir la décision des Parties contractantes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, concernant le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement, 28 novembre 1979, L/4903. Le principe est étroitement lié au principe de traitement préférentiel et non réciproque, voir la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, art. 4 n).

⁴⁷ Voir Organisation mondiale du commerce, « Dispositions relatives au traitement spécial et différencié figurant dans les accords et décisions de l'OMC », WT/COMTD/W/196.

⁴⁸ Cible 14.6.

⁴⁹ Organisation mondiale du commerce, « Mise en œuvre du paragraphe 6 de la Déclaration de Doha sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique », WT/L/540 et Corr.1.

⁵⁰ Pour ce qui est de mettre le commerce au service du droit au développement, voir le document intitulé « The international dimensions of the right to development: a fresh start towards improving accountability », par. 94 à 113.

⁵¹ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, principe 7.

⁵² Par exemple, le mécanisme pour un développement propre (Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, art. 12), le Fonds pour l'adaptation (FCCC/CP/2001/13/Add.1, décision 10/CP.7) et le Fonds vert pour le climat (FCCC/CP/2010/7/Add.1, décision 1/CP.16, par. 102).

⁵³ Voir le document intitulé « Promoting rights-based climate finance for people and planet ». Voir également Conseil du Fonds pour l'adaptation, « Environmental and social policy », disponible à l'adresse www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2013/11/Amended-March-2016_-OPG-ANNEX-3-Environmental-social-policy-March-2016.pdf, par. 14 à 19.

⁵⁴ Cible 13.a.

Un indicateur de la cible 13.b est le « nombre de pays les moins avancés et de petits États insulaires en développement recevant un appui spécialisé aux fins de la mise en place de moyens efficaces de planification et de gestion face aux changements climatiques ... et importance de cet appui en termes de financement, de technologie et de renforcement des capacités » (indicateur 13.b.1). En imposant une charge plus importante aux pays développés du fait de leurs responsabilités différenciées et de leurs capacités respectives, ce principe contribue à réduire les inégalités entre les pays.

59. La Déclaration sur le droit au développement dispose que les États « doivent faire tout leur possible pour réaliser le désarmement général et complet » et « pour assurer que les ressources libérées à la suite de mesures effectives de désarmement soient employées aux fins du développement global, en particulier celui des pays en développement » (art. 7). Les inégalités entre les pays, notamment les asymétries de pouvoir, sont accentuées par la puissance militaire des États. Bien que les dépenses militaires soient en baisse depuis les années 1960, elles représentent toujours plus de 2% du PIB mondial⁵⁵, ce qui est largement supérieur au pourcentage moyen de l'aide publique au développement fournie par les pays développés, qui représente à peine 0,3% du PIB de ces pays⁵⁶.

Le devoir de coopérer aux fins d'un désarmement effectif a été renforcé par les instruments internationaux relatifs aux moyens de guerre, notamment par la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination et les protocoles s'y rapportant⁵⁷, la Convention sur les armes à sous-munitions et le récent Traité sur l'interdiction des armes nucléaires. Pour réaliser le droit au développement, les ressources libérées grâce à l'interdiction de ces armes et celles actuellement utilisées pour entretenir les stocks d'armes devraient être réaffectées aux

services sociaux, à la création d'emplois dans les branches d'activité non militaires et au renforcement de l'appui à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (voir A/HRC/27/51, par. 71). Comme le prévoit la cible 16.4 des objectifs de développement durable, les États se sont engagés à réduire nettement le trafic d'armes. Le Traité sur le commerce des armes aide à combattre le trafic d'armes, qui contribue aux violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme⁵⁸, et nuit ainsi à l'exercice du droit au développement⁵⁹, en particulier dans les pays en développement.

60. On considère que le devoir de coopérer pour éliminer les obstacles au développement corrobore celui de veiller au respect des instruments relatifs au droit international humanitaire⁶⁰, notamment dans le contexte d'une occupation belligérante. C'est pourquoi tous les États et la communauté internationale dans son ensemble devraient coopérer pour mettre fin aux violations du droit international humanitaire qui compromettent le droit au développement des personnes vivant sous une occupation et pour mettre un terme aux occupations prolongées.

61. Enfin, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer consacre le principe de « patrimoine commun de l'humanité » (art. 136)⁶¹. Cette convention, qui contient des dispositions pouvant contribuer à réduire les inégalités entre les États, prévoit notamment le partage équitable des avantages financiers et autres avantages économiques tirés des activités menées dans les grands fonds marins ou la Zone (art. 140)⁶², et le transfert des techniques et des connaissances scientifiques relatives aux activités menées dans la Zone aux pays en développement, à l'Autorité internationale des fonds marins et à une entreprise devant être créée par celle-ci (art. 144). La Convention sur la diversité biologique contient des dispositions similaires concernant le partage équitable des avantages découlant des ressources communes (art. 1 et 15 7)).

⁵⁵ <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>.

⁵⁶ <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.

⁵⁷ Protocole relatif aux éclats non localisables (Protocole I) ; Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II) ; Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires (Protocole III) ; Protocole relatif aux armes à laser aveuglantes (Protocole IV) ; Protocole relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V).

⁵⁸ A/CONF.217/2013/L.3, annexe, art. 6 3) et 7 3), traité adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 67/234 B du 2 avril 2013.

⁵⁹ Déclaration sur le droit au développement, art. 7.

⁶⁰ Art. 1 commun aux conventions de Genève de 1949.

⁶¹ Voir également art. 137 à 149. Ce concept a été élaboré dans le but de réduire les inégalités entre les pays. Voir A/C.1/PV.1515, par. 91, et A/C.1/PV.1516.

⁶² Voir également art. 150 i).

IV. Conclusions et recommandations

62. Le droit international, y compris les instruments relatifs aux droits de l'homme et la Déclaration sur le droit au développement, fixe un cadre normatif pour la réduction des inégalités entre les pays, comme le prévoit le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Les principes applicables du droit international sont notamment ceux de l'autodétermination et de la coopération internationale. Une lecture conjointe de ces principes et des dispositions de la Déclaration sur le droit au développement, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des instruments internationaux pertinents, ainsi que du Programme de développement durable à l'horizon 2030, aide à évaluer et à réduire les inégalités entre les pays.

63. Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme 2030 et des objectifs de développement durable, les États devraient :

- a) Tenir compte du cadre normatif fixé par la Déclaration sur le droit au développement, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ;
- b) Interpréter les instruments internationaux à la lumière de ces normes, en particulier du droit au développement ;
- c) Promouvoir et préserver la marge de manœuvre des pays en développement pour que ceux-ci puissent gérer leurs ressources naturelles d'une manière qui contribue à la réalisation du droit au développement et au développement durable ;
- d) Effectuer des évaluations afin de connaître les effets des ajustements structurels, des mesures d'austérité et des autres mesures de réforme économique sur les droits de l'homme ;
- e) Faire en sorte que les pays en développement soient équitablement représentés dans le cadre du processus international de prise de décisions les concernant au sein des institutions de gouvernance mondiale, combattre les inégalités sur le plan international, promouvoir le droit au développement et instaurer des processus transparents et participatifs ouverts aux autres parties prenantes, y compris à la société civile, à tous les niveaux ;
- f) Encourager les mesures d'allègement de la dette souveraine qui bénéficient aux pays en développement et la coopération visant à répondre aux actions des fonds rapaces qui compromettent la capacité des États de négocier une restructuration de leur dette ;
- g) Respecter les engagements énoncés dans le Programme d'action d'Addis-Abeba et dans la cible 17.1 des objectifs de développement durable pour ce qui est du renforcement des capacités en matière d'administration fiscale, notamment grâce à une utilisation ciblée de l'aide publique au développement et à la fourniture d'une assistance technique et d'autres formes de soutien ;
- h) Accroître l'aide publique au développement, notamment en faveur des pays les moins avancés et des pays qui en ont le plus besoin, tout en respectant le droit et le droit qu'ont les pays en développement de fixer leurs propres priorités en matière de développement, et veiller à ce que l'aide soit prévisible, efficace et transparente ;

- i)** Promouvoir des mesures tendant à réduire les coûts et à faire en sorte que les travailleurs migrants, y compris les migrants sans papiers, puissent envoyer plus facilement des fonds aux membres de leur famille ;
- j)** Promouvoir l'adoption de politiques relatives au commerce et à l'investissement qui favorisent le développement des pays en développement et des pays les moins avancés conformément au principe de traitement spécial et différencié ;
- k)** Promouvoir l'adoption de politiques environnementales qui contribuent au développement durable et à l'atténuation des catastrophes environnementales dans les pays en développement et les pays les moins avancés, en particulier ceux qui sont les plus exposés aux changements climatiques, compte tenu du principe des responsabilités communes mais différenciées ;
- l)** Promouvoir les négociations de bonne foi en faveur du désarmement et l'investissement des ressources libérées dans le développement des pays en développement et des pays les moins avancés ;
- m)** Promouvoir la coopération internationale aux fins du respect du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme, en particulier en vue de mettre un terme aux occupations étrangères et de garantir le respect du droit au développement des personnes vivant sous occupation ;
- n)** Promouvoir une répartition équitable des avantages découlant du développement, de la mondialisation et de l'indivis mondial, y compris du patrimoine commun de l'humanité.



Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement.

Déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le Droit au Développement - Article 1 (1)

**Conseil des droits de l'homme****Quarante-deuxième session****9-27 septembre 2019****Points 2 et 3 de l'ordre du jour****Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général****Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement****DROIT AU DÉVELOPPEMENT****Rapport du Secrétaire général et de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme****Résumé**

Le présent rapport donne un aperçu des activités menées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) dans le domaine de la promotion et de la réalisation du droit au développement entre juin 2018 et mai 2019. Il traite de la concrétisation du droit au développement, et notamment des difficultés rencontrées en la matière, et comprend des recommandations sur les moyens de surmonter ces difficultés. Il s'appuie sur les cibles associées à l'objectif de développement durable 17 et prend en compte les travaux menés par le Groupe de travail sur le droit au développement et d'autres mécanismes des droits de l'homme ainsi que les travaux réalisés à leur intention. Le rapport vient compléter le rapport du Secrétaire général et du Haut-Commissaire sur le droit au développement, qui a été soumis au Conseil des droits de l'homme à sa trente-neuvième session (A/HRC/39/18).

I. Introduction

1. Dans sa résolution 48/141, par laquelle elle a créé le poste de Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, l'Assemblée générale a décidé que le Haut-Commissaire devrait promouvoir et protéger la réalisation du droit au développement et, à cet effet, obtenir un soutien accru des organismes compétents des Nations Unies. Elle a également décidé que le Haut-Commissaire devrait avoir conscience qu'il importe d'encourager un développement durable et équilibré pour tous et d'assurer la réalisation du droit au développement, tel

qu'il est établi dans la Déclaration sur le droit au développement.

2. Le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 39/9, a prié la Haute-Commissaire de continuer de lui présenter un rapport annuel sur les activités du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), portant notamment sur la coordination entre les organismes des Nations Unies en ce qui concerne directement la réalisation du droit au développement, et de lui fournir une analyse sur la mise en œuvre du droit au développement, en tenant compte des difficultés existantes et en formulant des recommandations sur les moyens de les surmonter.

3. Dans sa résolution 73/166, l'Assemblée générale a demandé de nouveau à la Haute Commissaire de s'employer concrètement, dans le cadre des efforts qu'elle fait pour prendre systématiquement en compte le droit au développement, à renforcer le partenariat mondial pour le développement entre les États Membres, les organismes de développement, les institutions internationales de développement et les institutions financières et commerciales internationales, et de rendre compte en détail des activités qu'elle aura menées dans ce domaine dans son prochain rapport au Conseil des droits de l'homme.

4. L'Assemblée générale a également prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport à sa soixante-quatorzième session et de présenter au Conseil des droits de l'homme un rapport d'étape sur l'application de la résolution 73/166, y compris les activités menées aux niveaux national, régional et international en vue de la promotion et de la concrétisation du droit au développement.

5. Le présent rapport est soumis conformément aux demandes susmentionnées. Il contient un aperçu général des activités du HCDH dans le domaine de la promotion et de la réalisation du droit au développement, pour la période allant de juin 2018 à mai 2019, une analyse de la concrétisation du droit au développement et des difficultés existantes, et des recommandations sur les moyens de les surmonter.

II. Activités du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

6. Dans l'exercice de la mission qui lui incombe de promouvoir et de protéger la réalisation du droit au développement, le HCDH est guidé par la Déclaration sur le droit au développement, la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, les résolutions pertinentes de

l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme, ainsi que par les conclusions et recommandations du Groupe de travail sur le droit au développement.

7. Le cadre opérationnel du HCDH pour la promotion et la protection de la réalisation du droit au développement est présenté dans le Plan-programme biennal et priorités pour la période 2018-2019¹ et dans le Plan de gestion du HCDH pour la période 2018-2021².

A. Appui au Groupe de travail sur le droit au développement

8. Entre les sessions du Groupe de travail sur le droit au développement, le HCDH a prêté son concours au Président-Rapporteur pour l'organisation de consultations informelles et la présentation du rapport du Groupe de travail³ au Conseil des droits de l'homme, en septembre 2018, et à l'Assemblée générale, en octobre 2018.

9. Le HCDH a fourni son aide au Groupe de travail, notamment pour l'organisation de sa vingtième session, tenue du 29 avril au 3 mai 2019. Un message vidéo du Secrétaire général a été diffusé à l'ouverture de la session⁴. Le Groupe de travail a organisé un dialogue avec le Rapporteur spécial sur le droit au développement et avec des experts sur la mise en œuvre et la réalisation du droit au développement.

Le HCDH a facilité la participation des experts et de nombreuses délégations ont salué leur contribution de fond. Le Groupe de travail a aussi examiné les contributions des États, aux niveaux national, régional et international, à la mise en œuvre du droit au développement. Il a consacré un débat à l'élaboration d'un projet d'instrument juridiquement contraignant sur le droit au développement, au cours duquel il a examiné le contenu et la portée du futur instrument⁵.

¹ A/71/6/Rev.1 (Programme 20), p. 479 à 511.

² Disponible à l'adresse www2.ohchr.org/english/ohchrreport2018_2021/OHCHRManagementPlan2018-2021.pdf.

³ A/HRC/39/56.

⁴ UN Human Rights@UNHumanRights, message vidéo du Secrétaire général, dans lequel il a exprimé le souhait de collaborer avec tous les partenaires en vue de la mise en œuvre de la Déclaration sur le droit au développement, 29 avril 2019, disponible à l'adresse <https://twitter.com/UNHumanRights/status/1122861770580856832>.

⁵ Pour de plus amples informations, voir A/HRC/42/35.

10. À sa vingtième session, le Groupe de travail a recommandé à la Haute-Commissaire et au Haut-Commissariat de prendre les mesures nécessaires pour garantir une allocation équilibrée et claire des ressources et d'accorder l'attention voulue à la visibilité et à la mise en œuvre et prise en compte effectives du droit au développement, en définissant et en exécutant systématiquement des projets concrets consacrés à ce droit.

Il a également recommandé à la Haute-Commissaire d'inclure dans son prochain rapport annuel une analyse sur la réalisation du droit au développement en tenant compte des difficultés existantes et en formulant des propositions concrètes visant à aider le Groupe de travail à s'acquitter de son mandat⁶.

B. Appui au Rapporteur spécial sur le droit au développement

11. Au cours de la période considérée, le Rapporteur spécial sur le droit au développement a présenté un rapport au Conseil des droits de l'homme dans lequel il a examiné les liens entre le droit au développement et l'égalité dans le contexte de l'application des objectifs et des cibles liés à l'égalité du Programme de développement durable à l'horizon 2030⁷. Il a également présenté à l'Assemblée générale un rapport sur les liens entre la coopération Sud-Sud, le développement durable et le droit au développement⁸.

12. Conformément à la résolution 36/9 du Conseil, le Rapporteur spécial a organisé des consultations régionales visant à recenser les bonnes pratiques en matière d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques et programmes qui contribuent à la réalisation du droit au développement. Il a notamment tenu des consultations à l'intention des États et des parties prenantes du Groupe des États d'Afrique (Addis-Abeba, mars 2018), du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États et du Groupe des États d'Europe orientale (Genève, juin 2018), du Groupe

des États d'Amérique latine et des Caraïbes (Panama, octobre 2018) et du Groupe des États d'Asie et du Pacifique (Bangkok, décembre 2018), ainsi qu'une dernière consultation qui a réuni des participants aux diverses consultations régionales (Dakar, avril 2019). Ces consultations ont servi à l'élaboration de lignes directrices et de recommandations concernant la conception, le suivi et l'évaluation des structures, des processus et des résultats de politiques de développement axées sur les droits de l'homme⁹.

13. En outre, le Rapporteur spécial a effectué une visite à Cabo Verde (novembre 2018)¹⁰ afin principalement d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation du droit au développement à Cabo Verde et de recenser les problèmes qui subsistaient en vue d'adresser des recommandations au Gouvernement et aux autres parties prenantes qui s'emploient à concrétiser les objectifs de développement durable.

C. Activités relatives à la promotion et à la réalisation du droit au développement

14. Au cours de la période examinée, le HCDH a organisé et appuyé nombre d'activités qui concernent directement la réalisation du droit au développement, notamment dans le contexte de l'exécution du Programme 2030. On en trouvera ci-dessous quelques exemples¹¹.

15. Le HCDH a continué à mieux faire connaître le droit au développement, notamment par des travaux de recherche et d'analyse, l'établissement de ressources, la mise au point d'outils, la diffusion de publications et de campagnes en ligne. Outre les projets mentionnés dans les rapports précédents, de nouveaux travaux de recherche ont porté sur des questions telles que le transfert d'écotechnologie en vue d'un développement à faible émission de carbone ou sans émission de carbone et la transition vers un régime énergétique propre et renouvelable.

⁶ A/42/35.

⁷ A/HRC/39/51.

⁸ A/73/271.

⁹ Voir A/HRC/42/38.

¹⁰ A/HRC/42/38/Add.1.

¹¹ De plus amples informations sur ces activités et d'autres sont disponibles à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/DevelopmentIndex.aspx.

Les études analytiques en cours de réalisation contiendront des recommandations concrètes à l'intention des États, des organisations internationales, du secteur privé et de la société civile. Le HCDH a utilisé les plateformes de médias sociaux pour produire et diffuser une série de vidéos et d'autres messages sur le droit au développement¹².

16. Le HCDH a organisé, en collaboration avec l'Université pour la paix et l'Institut international pour la santé mondiale, une formation interactive en ligne de quatre semaines intitulée « Operationalizing the right to development in implementing the Sustainable Development Goals »¹³, qui porte sur la manière dont le droit au développement peut être concrétisé dans le cadre de la réalisation des objectifs de développement durable, l'accent étant mis en particulier sur ses dimensions internationales vis-à-vis de l'objectif de développement durable 17. Plus de 100 participants originaires de plus de 60 pays ont suivi cette formation en 2018.

17. En septembre 2018, le HCDH et la Mission permanente de la Mongolie auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève ont organisé, en marge de la trente-neuvième session du Conseil des droits de l'homme, une manifestation consacrée à la mise au point de solutions locales aux problèmes mondiaux et, notamment, à la contribution des citoyens à la promotion des droits de l'homme et du développement (Local solutions to global challenges: role of civic participation in advancing human rights and development).

Les participants ont examiné des initiatives locales visant à promouvoir le droit au développement et les droits économiques et sociaux, notamment en ce qui concerne l'accès à des installations sanitaires adéquates. Le HCDH a également contribué à une manifestation parallèle intitulée « Agenda 2030 for human rights », qui a été organisée par The Sustainable Development's Youth, une organisation marocaine de jeunes.

En mai 2019, il a tenu une manifestation en marge de la vingtième session du Groupe de travail sur le droit au développement, en collaboration avec l'Université pour la paix, le Forum des organisations non gouvernementales d'inspiration catholique et le Mouvement international des jeunes et des étudiants pour les Nations Unies. Cette manifestation, intitulée « Leaving no one behind : a right to development perspective » (Ne laisser personne de côté : une perspective du droit au développement), a été l'occasion d'établir un dialogue entre des représentants des États Membres, des universitaires, des militants et d'autres personnes concernées sur la complémentarité du droit au développement et des objectifs de développement durable¹⁴.

18. Le HCDH a continué à mieux faire connaître les liens entre la protection de l'environnement, les droits de l'homme, y compris le droit au développement, et le développement durable. La Haute-Commissaire a participé à la première Conférence mondiale de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) sur la pollution de l'air et au sommet en ligne de 2018 tenu par le Forum de la vulnérabilité climatique. Elle a contribué au lancement de l'initiative For All Coalition (Coalition pour toutes et pour tous) qui vise à intégrer la question des droits de l'homme et de l'égalité des sexes dans tous les accords multilatéraux relatifs à l'environnement, a adressé une lettre ouverte aux États Membres sur la prise en compte des droits de l'homme dans l'action climatique, et s'est exprimée sur la question des déplacements dus aux changements climatiques à la Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

Elle a pris la parole au sujet de l'action climatique fondée sur les droits, de l'accélération de l'action menée et de l'appui apporté en vue de l'adaptation aux changements climatiques, et de la transition juste à la vingt-quatrième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

¹² Voir par exemple UN Human Rights@UNHumanRights, « What's key to achieving global sustainable development? », 9 mai 2019, disponible à l'adresse <https://twitter.com/UNHumanRights/status/1126481182147981314>. Voir aussi « Development is a human right », 29 février 2016, disponible à l'adresse <http://www.youtube.com/watch?v=pdKfypBTtdI>.

¹³ Voir www.upeace.org/departments/e-course-on-the-right-to-development.

¹⁴ Voir www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/LeavingNoOneBehind_Panel1May2019.docx.

¹⁵ Voir <https://disasterdisplacement.org/>.

Le HCDH a continué de collaborer activement avec les États Membres et les autres parties prenantes tout au long des négociations menées au cours de cette session afin de mettre en lumière les liens entre les droits de l'homme et les changements climatiques. En outre, il a organisé des manifestations sur les droits de l'homme et les changements climatiques à la septième session du Forum sur les entreprises et les droits de l'homme, a fourni des témoignages dans le cadre de l'enquête menée par la Commission philippine des droits de l'homme sur les grands producteurs mondiaux de combustibles fossiles (Carbon Majors), a contribué activement aux travaux de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes et a appuyé les activités du Conseil des droits de l'homme en ce qui concerne l'environnement et les changements climatiques. Il a soumis une étude sur la prise en compte des questions de genre dans l'action climatique aux fins de l'exercice plein et effectif des droits des femmes au Conseil des droits de l'homme pour examen à sa quarante et unième session¹⁶.

19. Comme l'a demandé le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 33/22, le HCDH a élaboré le projet de directives à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques dans le cadre de consultations ouvertes, transparentes et inclusives¹⁷. Dans sa résolution 39/11, le Conseil a présenté ces directives en tant qu'ensemble d'orientations à l'intention des États et a souligné l'importance cruciale que revêt la participation effective aux affaires publiques et politiques pour l'inclusion sociale et le développement économique, entre autres. Ces directives constituent un outil important pour promouvoir le droit de participer au développement et à la prise de décisions en la matière aux niveaux régional et international.

20. Le HCDH a apporté son appui à une série d'activités régionales. À titre d'exemple, le Bureau régional du Haut-Commissariat pour l'Asie du Sud-Est a appuyé des travaux sur les objectifs de développement durable,

les examens nationaux volontaires destinés au Forum politique de haut niveau pour le développement durable¹⁸, les droits de l'homme et le droit au développement. En mars 2019, par exemple, le HCDH a participé à un atelier régional sur l'autonomisation de la population en vue d'un avenir durable (Empowering people for a sustainable future), organisé par la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique et le Gouvernement suédois.

Au cours de cet atelier, le Bureau régional du Haut-Commissariat a animé les débats sur le thème de la participation en tant que moyen de ne laisser personne de côté. Cet atelier a permis de promouvoir le principe selon lequel la personne est le sujet central du développement et devrait donc être un participant actif et le bénéficiaire du droit au développement¹⁹.

21. À Madagascar, le HCDH a organisé, par l'intermédiaire de son Conseiller pour les droits de l'homme dans le pays, deux ateliers visant à achever l'élaboration d'une charte tripartite. Des représentants de la société civile, des communautés locales, du Gouvernement et des sociétés minières ont conçu cette charte afin de promouvoir les principes de participation active, libre et effective, de transparence et de responsabilité dans l'élaboration des lois et des politiques, et de garantir que les politiques de développement soient axées sur les droits de l'homme. Ces ateliers ont été organisés en coopération avec le Centre de recherches et d'appui pour les alternatives de développement - Océan Indien (CRAAD-OI), une organisation non gouvernementale locale, et la Commission nationale des droits de l'homme. Ils ont notamment permis à cette dernière de participer effectivement aux initiatives dans le cadre du mécanisme de suivi. Le HCDH collabore actuellement avec le secteur privé et le Gouvernement pour accélérer le processus de validation.

22. Le HCDH a fourni un appui considérable aux activités menées dans les pays en vue de la réalisation du droit au développement.

¹⁶ A/HRC/41/26.

¹⁷ A/HRC/39/28.

¹⁸ Conformément à la résolution 70/1 de l'Assemblée générale, par. 79.

¹⁹ Déclaration sur le droit au développement, art. 2, par. 1.

Par l'intermédiaire de la Section des droits de l'homme du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée Bissau, il a donné des conseils techniques aux autorités nationales en vue de l'intégration systématique des droits de l'homme dans la planification stratégique et dans les plans qui en résultent, en leur rappelant le droit et le devoir qui incombent aux États d'élaborer des politiques de développement national appropriées²⁰.

Il s'agissait notamment de conseils sur le plan stratégique et opérationnel Terra Ranka, fournis dans le cadre d'une action plus large que le Programme des Nations Unies pour le développement mène pour aider les autorités nationales à mettre leur plan en conformité avec le Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons, les Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement et le New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles.

En août et en septembre 2018, le HCDH a organisé à Bissau, en partenariat avec la présidence du Conseil des ministres, deux ateliers de formation : un premier sur les indicateurs relatifs aux droits de l'homme et un second sur une approche des données fondée sur les droits de l'homme. Ces ateliers ont eu pour effet de renforcer la capacité des autorités nationales de donner la priorité à l'élimination de la discrimination et à la réduction des inégalités, et d'utiliser, à cette fin, des données ventilées pour recenser les personnes les plus vulnérables afin de respecter le principe selon lequel nul ne doit être laissé de côté.

23. En avril 2019, la composante droits de l'homme de la Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti a participé à l'organisation de 19 activités dans tout le pays, dans le cadre desquelles 137 membres d'organisations de la société civile et 110 représentants des autorités locales se sont rencontrés pour faire le point sur la suite donnée aux recommandations concernant les droits de l'homme et le développement, qui avaient été adressées aux pouvoirs publics lors d'ateliers tenus entre 2009 et 2014. Cette initiative a permis de favoriser le dialogue et de nouer des partenariats locaux en vue de favoriser la participation de la population au développement local.

En particulier, elle a donné à la société civile l'occasion d'examiner les problèmes rencontrés par les institutions publiques, qui se caractérisent par la rareté des ressources et un processus national de décentralisation.

24. En Colombie, le HCDH a donné des conseils à des organisations de femmes dans des zones rurales, aidant les femmes à faire valoir leurs droits de l'homme dans le cadre de la consolidation de la paix et du développement. Il a défendu les droits des peuples autochtones et des Colombiens d'ascendance africaine à être consultés et à donner leur consentement préalable, libre et éclairé, ainsi que leur droit à d'autres formes de participation active, libre et significative aux politiques relatives au développement, à la santé et à la propriété foncière, et a prodigué des conseils à ce sujet. Il a également promu le droit à la participation et l'accès à la justice en matière d'environnement et a encouragé la protection des autres droits de l'homme susceptibles d'être menacés par les dommages causés à l'environnement. Le Haut-Commissariat a dispensé une formation sur le Programme 2030 et le droit à un environnement sain.

Par ailleurs, le Bureau du Haut Commissariat en Colombie a organisé des activités de formation sur la corruption et les droits de l'homme en partenariat avec des organisations de la société civile et la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Des experts et des hauts responsables de l'État, dont le Vice-Président colombien, ont participé à ces activités, qui ont mis en lumière les effets de la corruption sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, ainsi que sur le droit au développement.

D. Coordination entre les organismes des Nations Unies et avec d'autres organisations internationales

25. Le HCDH a continué de diffuser ses publications sur le droit au développement auprès de différentes entités des Nations Unies, telles que l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et la bibliothèque de la Cour internationale de Justice.

²⁰ Ibid., art. 2, par. 3.

Grâce à la diffusion de ses publications, le droit au développement a été dûment pris en compte par au moins un juge de la Cour internationale de justice dans une opinion individuelle²¹.

26. En mai et juin 2018, le HCDH a tenu, en partenariat avec la Commission économique pour l'Afrique et la Friedrich-Ebert-Stiftung, une conférence intitulée « Le commerce numérique en Afrique : incidences sur l'inclusion et les droits de l'homme » à Addis-Abeba. En octobre 2018, le HCDH et ses partenaires ont également organisé des manifestations en marge du Forum public de l'Organisation mondiale du commerce. Sur la base des informations recueillies au cours de ces manifestations, ils ont poursuivi l'élaboration d'une publication sur le commerce numérique et les droits de l'homme, qui traite entre autres de questions liées à la connectivité et d'autres thèmes touchant aux droits au développement. La publication a été lancée en avant-première en mars 2019, à Marrakech (Maroc), à l'occasion d'une manifestation organisée en marge de la Conférence annuelle des Ministres africains des finances, de la planification et du développement économique.

27. En octobre 2018, durant la conférence de haut niveau sur la réforme des accords internationaux d'investissement organisée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, la Haute-Commissaire a fait une déclaration sur l'élaboration des politiques mondiales d'investissement au XXI^e siècle, et la Haute-Commissaire adjointe a examiné le droit et le devoir de réglementation des États en ce qui concerne l'investissement dans les infrastructures de grande ampleur. Le HCDH a également assuré la promotion de la publication intitulée « The Other Infrastructure Gap : Sustainability » (L'autre lacune en matière d'infrastructure : la durabilité)²².

28. En février 2019, le HCDH a organisé une réunion de validation avec des experts et des parties prenantes sur le projet de l'Union européenne et du HCDH intitulé « Bridging the Gap I » (Comblent l'écart I). Le projet vise à contribuer à ouvrir et à rendre accessible la

coopération pour le développement à toutes les personnes handicapées, en favorisant l'inclusion socioéconomique, l'égalité et la lutte contre la discrimination à leur égard dans les pays à revenu faible et intermédiaire, et, à cette fin, à veiller à ce que les institutions et les politiques soient plus inclusives et responsables. La réunion était axée sur des indicateurs fondés sur les droits de l'homme qui pourraient orienter la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées en ce qui concerne les objectifs de développement durable et le droit au développement.

III. Analyse de la réalisation du droit au développement et difficultés existantes

29. L'objectif de développement durable 17 et le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement sont essentiels à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030²³. Le Programme 2030 s'inspire de la Déclaration sur le droit au développement et repose sur le respect des droits de l'homme, y compris le droit au développement²⁴. Étant donné le rôle central de l'objectif 17 dans l'exécution du Programme 2030, le Forum politique de haut niveau pour le développement durable examine tous les ans les progrès accomplis en vue de la réalisation de cet objectif. Afin de contribuer à cet examen annuel, la présente section contient une analyse des progrès accomplis vers sa réalisation et met l'accent sur le rapport entre ces progrès, la concrétisation du droit au développement et les difficultés connexes.

30. L'idée selon laquelle le renforcement des partenariats est nécessaire au développement occupe également une place centrale dans la Déclaration sur le droit au développement. Conformément au paragraphe 1 de l'article 3 de la Déclaration, les États ont la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation

²¹ Avis consultatif, Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, 25 février 2019, opinion individuelle de M. le juge Cançado Trindade, par. 77 à 86 et 264 à 269.

²² Disponible à l'adresse www.ohchr.org/Documents/Publications/InfrastructureGapSummary.pdf.

²³ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale, par. 62.

²⁴ Ibid., par. 10 et 35.

du droit au développement. La Déclaration prévoit en outre que les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement (art. 3, par. 3). En vertu du paragraphe 1 de l'article 4 de la Déclaration, les États ont le devoir de prendre, séparément et conjointement, des mesures pour formuler des politiques internationales de développement en vue de faciliter la pleine réalisation du droit au développement et, selon le paragraphe 2 du même article, une action soutenue est indispensable pour assurer un développement plus rapide des pays en développement et, en complément des efforts que ces pays accomplissent, une assistance internationale efficace est essentielle pour leur donner les moyens de soutenir comme il se doit leur développement global. Ces articles contribuent à ancrer la mise en œuvre du Programme 2030 dans le cadre des droits de l'homme.

31. La présente section est organisée selon les diverses thématiques des cibles de l'objectif 17, à savoir finances, technologie, renforcement des capacités et questions structurelles. Elle s'appuie sur les travaux de recherche menés dans le cadre des 20 premières sessions du Groupe de travail sur le droit au développement et sur les résultats de ces sessions²⁵, notamment sur les conclusions de l'équipe spéciale de haut niveau sur la mise en œuvre du droit au développement²⁶ et sur les contributions d'experts internationaux et des mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme, tels que l'Examen périodique universel, les organes conventionnels et les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

A. Finances

Cible 17.1 - Mobilisation de ressources nationales

32. Le prélèvement d'impôts est essentiel pour que les États puissent s'acquitter de l'obligation qui leur incombe, en vertu

du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, d'agir au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels²⁷. La fiscalité est donc une source importante de recettes aux fins des dépenses publiques engagées pour assurer à tous, y compris les groupes pauvres et défavorisés victimes de discrimination, l'accès aux services de base.

33. Les flux financiers illicites, notamment la manipulation des prix de transfert et la fausse facturation commerciale, constituent l'un des principaux obstacles au recouvrement des impôts dans les pays en développement²⁸. En outre, les paradis fiscaux sapent la capacité des pays, en particulier des pays en développement, de mobiliser des ressources par l'impôt. Les pays qui sont tributaires de la taxation des importations et des exportations pour la mobilisation des ressources sont particulièrement touchés.

On estime que l'Afrique a perdu des dizaines de milliards de dollars chaque année entre 1970 et 2008 en raison des flux financiers illicites²⁹. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'est déclaré préoccupé par les politiques et les règles de secret financier d'un État partie sur la publication de l'information par les entreprises et leur imposition qui pourraient avoir une incidence négative sur la capacité des autres États, en particulier ceux qui connaissent déjà une pénurie de revenus, de mobiliser le maximum de ressources disponibles pour la réalisation des droits des femmes³⁰. Le HCDH préconise d'appliquer les directives et les principes relatifs aux droits de l'homme dans le cadre du rapatriement des avoirs volés, et les experts ont recommandé des mesures visant à réduire les flux financiers illicites d'une manière qui favorise l'exercice du droit au développement et de tous les droits de l'homme³¹.

²⁵ Voir www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/WGRightToDevelopment.aspx.

²⁶ A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1 et Corr.1.

²⁷ Voir aussi Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale no 24 (2017) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises, par. 23 à 37.

²⁸ A/HRC/39/56, par. 44 et 45. Voir aussi les études suivantes soumises au Groupe de travail sur le droit au développement à sa dix-neuvième session : Bhumika Muchhala, « The right to development and illicit financial flows: realizing the Sustainable Development Goals and financing for development », par. 8 à 14 et Olivier De Schutter, « The international dimensions of the right to development: a fresh start towards improving accountability », par. 73 à 78.

²⁹ Track it! Stop it! Get it! Illicit Financial Flows, rapport établi à la demande de la Conférence des Ministres des finances, de la planification et du développement économique.

³⁰ CEDAW/C/CHE/CO/4-5 et Corr.1, par. 40 c).

³¹ A/HRC/31/61 ; A/HRC/25/52, par. 50 ; A/HRC/26/28 et Corr.1, par. 79 à 82 ; A/HRC/28/60 et Corr.1, par. 77.

Cible 17.2 - Aide publique au développement

34. En contraste avec la tendance à la hausse observée au cours des dix dernières années, le volume de l'aide publique au développement a baissé de 2,7 % en 2018³². En moyenne, les États membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques n'ont pas réussi à atteindre l'objectif fixé par l'Organisation des Nations Unies d'y consacrer 0,7 % du revenu national brut en 2017, l'aide fournie représentant au total 0,31 % du revenu national brut³³.

Sur la base des flux de trésorerie, le montant net des sommes versées entre 2017 et 2018 au titre de l'aide publique au développement bilatérale par les membres du Comité d'aide au développement aux pays les moins avancés a diminué en valeur réelle de 2,7 % et l'aide en faveur des pays africains a diminué de 4 %³⁴. Ces tendances, conjuguées au fait que la plupart des donateurs qui se sont engagés à consacrer entre 0,15 et 0,20 % de leur revenu national brut à l'aide publique au développement en faveur des pays les moins avancés restent en dessous de leur objectif³⁵, laissent craindre que l'aide publique au développement ne soit pas suffisamment en phase avec l'engagement central du Programme 2030 de donner la priorité aux plus défavorisés.

35. De l'avis du Groupe de travail sur le droit au développement, les droits de l'homme en général, et le droit au développement en particulier, ainsi que les objectifs de réduction de la pauvreté devraient servir de fil conducteur aux politiques d'aide publique au développement³⁶. Les recommandations émises dans le cadre de l'Examen périodique

universel³⁷ ainsi que celles formulées par les organes conventionnels³⁸ et par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales³⁹ invitent de plus en plus les pays donateurs à accroître leur aide publique au développement afin d'atteindre les objectifs fixés dans la cible 17.2.

Cible 17.3 - Ressources financières supplémentaires

36. Les indicateurs de la cible 17.3 comprennent l'investissement étranger direct, l'aide publique au développement et la coopération Sud-Sud en proportion du budget national total, et le volume des envois de fonds en proportion du produit intérieur brut total. Après avoir enregistré un pic en 2015, les flux d'investissements étrangers directs sont restés faibles⁴⁰. Les tendances actuelles en matière d'investissements étrangers directs affichent une répartition très inégale. L'Afrique, les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement ont bénéficié d'investissements étrangers directs faibles, voire négligeables⁴¹.

Cela suscite des préoccupations en ce qui concerne tant l'engagement pris dans le cadre du Programme 2030 de donner la priorité aux plus défavorisés que la réalisation du droit au développement. Les contributions d'experts soumises au Groupe de travail, qui portent sur les modalités de la canalisation des investissements étrangers directs vers les besoins en matière de développement, donnent des indications sur la responsabilité qui incombe aux investisseurs et aux pays bénéficiaires de veiller à ce que les considérations en matière de profit ne l'emportent pas sur la protection des droits de l'homme⁴².

³² Voir https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR%202019%20ODA%20Data%20Update_April%202019.pdf.

³³ Voir <https://public.tableau.com/profile/thielemans.v#1/vizhome/AidAtAGlance/DACmembers>.

³⁴ E/2019/68, par. 38.

³⁵ Voir www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/TAB31e.xls.

³⁶ E/CN.4/2002/28/Rev.1, par. 100 c) et d) ; E/CN.4/2006/26, par. 45.

³⁷ Voir par exemple A/HRC/39/11, par. 142.85 et 142.86 ; A/HRC/38/4, par. 145.25 à 145.28 ; A/HRC/38/16, par. 108.46.

³⁸ E/C.12/FRA/CO/4, par. 7 et 8 ; E/C.12/ITA/CO/5, par. 13 ; E/C.12/CAN/CO/6, par. 12 ; CRC/C/AUS/CO/4, par. 26.

³⁹ A/HRC/20/18/Add.1, par. 86 c).

⁴⁰ Financing for Sustainable Development Report 2019 (Rapport sur le financement du développement durable 2019) (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.I.7), p. 59 et 60.

⁴¹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, World Investment Report (Rapport sur l'investissement dans le monde) 2018, p. 66 à 78.

⁴² De Schutter, « The international dimensions of the right to development », par. 114 à 127 et Bhumika Muchhala, « International Investment Agreements and Industrialization: Realizing the Right to Development and the Sustainable Development Goals », document présenté au Groupe de travail sur le droit au développement à sa dix-neuvième session. Voir également E/CN.4/2006/26, par. 59 ; A/66/216, par. 54.

Le Groupe de travail a indiqué que le droit au développement impliquait que l'investissement étranger direct contribue au développement local et national de manière responsable, c'est-à-dire de manière à favoriser le développement social, à protéger l'environnement et à respecter la légalité et les obligations budgétaires dans les pays d'accueil. Les principes de partage équitable des avantages et d'autodétermination des peuples et les dispositions relatives aux garanties des droits de l'homme doivent être appliqués.

37. La coopération Sud-Sud s'est considérablement développée ces dernières années et a contribué à la mise en œuvre du Programme 2030 et à la réalisation du droit au développement en complément de la coopération Nord-Sud et triangulaire⁴³. Le Groupe de travail a également souligné que la coopération multilatérale et d'autres formes de coopération, telles que le partenariat, l'engagement et la solidarité, y compris la coopération Sud-Sud, sont importantes également⁴⁴.

38. En 2019, les flux annuels d'envois de fonds vers les pays à revenu faible ou intermédiaire devraient atteindre 550 milliards de dollars⁴⁵. Les envois de fonds représentent plus de 10 % du produit intérieur brut dans plus de 30 pays⁴⁶. Dans les pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure), ils ont contribué à alléger les contraintes de crédit des ménages pauvres, à faciliter l'accumulation d'actifs et les investissements commerciaux et à réduire la pauvreté⁴⁷. Les mécanismes relatifs aux droits de l'homme ont exprimé leur préoccupation face aux difficultés que l'envoi de fonds pose aux travailleurs migrants, notamment les mesures coercitives unilatérales, et à l'absence de systèmes de retraite pour ces mêmes travailleurs⁴⁸. Dans leur rapport de 2018 sur le droit au développement, le Secrétaire général et la Haute-Commissaire ont noté la contribution des envois de fonds à la réduction des inégalités entre pays⁴⁹.

Cible 17.4 - Viabilité à long terme de la dette

39. La dette publique a continué d'augmenter et l'évolution de sa composition a accru la vulnérabilité liée à l'endettement. Un certain nombre de pays, dont une trentaine de pays les moins avancés et d'autres pays vulnérables, sont soit déjà en situation de surendettement, soit exposés à un risque grave de surendettement. Certains pays à revenu intermédiaire connaissent des niveaux d'endettement sans précédent depuis les crises de la dette des années 1980.

Le recours accru aux crédits commerciaux et l'augmentation de la dette extérieure à taux variables ont entraîné un accroissement des risques de refinancement. Les outils analytiques et la gestion de la dette devraient continuer d'être améliorés. Ils devraient également s'adapter à l'évolution du contexte mondial dans le respect des obligations énoncées dans la Déclaration sur le droit au développement et d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme.

Le Groupe de travail est convenu que la recherche de solutions pour assurer la viabilité de la dette devrait prendre en compte la réduction de la pauvreté, de même que la promotion et la protection des droits de l'homme. Il a également souligné que les aménagements relatifs au service de la dette nationale devraient tenir compte des priorités du pays en matière de développement humain et de réduction de la pauvreté, conformément aux obligations en matière de droits de l'homme⁵¹.

L'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, a rédigé des directives précises en matière de viabilité de la dette et de droits de l'homme⁵².

⁴³ Pour de plus amples informations, voir www.unsouthsouth.org/bapa40/.

⁴⁴ A/66/216, par. 19.

⁴⁵ E/2019/68, par. 38.

⁴⁶ Voir <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/bx.trf.pwkr.dt.gd.zs>.

⁴⁷ Voir <https://unstats.un.org/sdgs/report/2018/goal-17/>.

⁴⁸ CERD/C/ARE/CO/18-21, par. 23 ; CMW/C/TUR/CO/1, par. 74 ; A/HRC/33/48/Add.1, par. 62.

⁴⁹ A/HRC/39/18, par. 56 et 63 j).

⁵⁰ E/FFDF/2019/2, par. 61 à 69.

⁵¹ Voir également E/CN.4/2006/26, par. 50.

⁵² A/71/305 ; A/HRC/20/23 et Corr.1.

Cible 17.5 - Dispositifs visant à encourager l'investissement en faveur des pays les moins avancés

40. Les experts qui ont collaboré avec le Groupe de travail ont mis l'accent sur les bonnes pratiques en matière de promotion de l'investissement en faveur des pays les moins avancés, telles que le Fonds pour les pays les moins avancés administré par le Fonds pour l'environnement mondial⁵³. Les recommandations formulées dans le cadre de l'Examen périodique universel soulignent combien qu'il importe de fournir différents types d'appui aux pays les moins avancés⁵⁴. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a recommandé à au moins un État partie d'accroître ses engagements en matière d'aide publique au développement en faveur des pays les moins avancés⁵⁵.

B. Technologie

Cible 17.6 - Accès à la science, à la technologie et à l'innovation et coopération dans ces domaines

41. L'accès à la technologie, à la science et à l'innovation reste une gageure dans de nombreux pays en développement. Ces pays ont besoin de l'appui de la communauté internationale pour combler les écarts technologiques et réduire la fracture numérique, suivre l'évolution rapide des technologies et progresser dans la réalisation des objectifs de développement durable⁵⁶. Il est possible d'encourager le transfert de technologie par le biais de partenariats entre les centres mondiaux et régionaux existants, de plateformes en ligne de partage d'informations sur les technologies, de centres d'échange, d'instruments technologiques inscrits dans le cadre d'accords internationaux, d'accords de partenariat économique pertinents, d'institutions financières internationales et de fonds technologiques⁵⁷.

42. Le Groupe de travail considère le savoir comme un bien public et un instrument essentiel pour le développement. Il considère également que le transfert de technologie dans le cadre de partenariats de développement devrait respecter le droit de chacun de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications⁵⁸. Du point de vue du droit au développement, le transfert de technologie devrait assurer le partage équitable, pour tous, des avantages en matière de développement technologique.

Cible 17.7 - Écotecnologies

43. Le Fonds pour les technologies propres a levé plus de 5 milliards de dollars de capitaux destinés à favoriser le changement dans les pays en développement en alimentant les nouvelles technologies qui permettent une transition vers des économies sobres en carbone. En juin 2019, le Fonds comptait des projets dans 19 pays, ainsi qu'un programme régional⁵⁹. Toutefois, la liste des pays bénéficiaires n'inclut pas encore les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral, ni les petits États insulaires en développement.

Cible 17.8 - Banque de technologies et mécanisme de renforcement des capacités

44. Le Groupe de travail a insisté sur la nécessité d'ouvrir à tous l'accès aux avantages des nouvelles technologies, en particulier aux avantages des technologies de l'information et de la communication, et de réduire la fracture numérique⁶⁰. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, en élargissant considérablement la capacité des individus de jouir de leur droit à la liberté d'opinion et d'expression, laquelle est un « catalyseur » pour d'autres droits de l'homme, Internet favorise le développement économique, social et politique et contribue au progrès de l'humanité tout entière⁶¹.

⁵³ Tessa Khan, « Promoting rights-based climate finance for people and planet » (Promouvoir un financement de l'action climatique fondé sur les droits pour les personnes et la planète), étude présentée au Groupe de travail sur le droit au développement à sa dix-neuvième session, par. 95.

⁵⁴ A/HRC/38/5, par. 93.8 ; A/HRC/28/12 et Corr.1, par. 138.287 et 138.291 ; A/HRC/28/4, par. 145.183 ; A/HRC/15/15, par. 79.106 et 79.107 et 79.110 et 79.111.

⁵⁵ E/C.12/KOR/CO/3, par. 7.

⁵⁶ E/FFDF/2019/2, par. 84.

⁵⁷ Financing for Sustainable Development Report 2019, p. 161.

⁵⁸ E/CN.4/2006/26, par. 51.

⁵⁹ Voir www.climateinvestmentfunds.org/topics/clean-technologies.

⁶⁰ E/CN.4/2002/28/Rev.1, par. 100 g).

⁶¹ A/HRC/17/27, par. 67.

45. Le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés appelait à la création d'une banque de technologies pour les pays les moins avancés. Créée par l'Assemblée générale dans sa résolution 71/251, la Banque de technologies pour les pays les moins avancés est entrée en activité en 2018 ; elle vise à faciliter l'accès des scientifiques et des chercheurs aux données, publications et connaissances dans 12 des pays les moins avancés⁶². Elle est pilotée par 13 experts indépendants dans les domaines de la science, de la technologie et de l'innovation nommés par le Secrétaire général⁶³. Elle peut apporter une contribution importante à la réalisation du droit au développement dans les pays les moins avancés.

C. Renforcement des capacités

Cible 17.9 - Plans nationaux visant à atteindre tous les objectifs de développement durable

46. La coopération technique et le renforcement des capacités seront des outils essentiels pour promouvoir une mise en œuvre effective et inclusive du Programme 2030 et des objectifs nationaux de développement et y contribuer, et pour garantir leur pleine conformité avec les normes et obligations internationales relatives aux droits de l'homme, comme l'ont demandé les États Membres, dans le cadre d'une approche du développement porteuse d'un changement en profondeur⁶⁴. La nécessité d'un échange de bonnes pratiques et d'un renforcement des capacités entre pays en développement et pays développés a été mise en évidence dans le contexte des travaux des mécanismes des droits de l'homme tels que le Groupe de travail sur le droit au développement⁶⁵, le Conseil des droits de l'homme⁶⁶, l'Examen périodique universel⁶⁷,

les organes conventionnels⁶⁸ et les procédures spéciales⁶⁹. Le rapport du HCDH sur l'appui à la mise en œuvre effective et inclusive du Programme 2030 peut favoriser une coopération technique et un renforcement des capacités efficaces, cohérents et coordonnés⁷⁰.

D. Commerce

Cible 17.10 - Système commercial multilatéral universel, réglementé, ouvert, non discriminatoire et équitable

47. Les participants à la onzième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, tenue en 2017, ne sont pas parvenus à un consensus sur le cas général du système commercial multilatéral ni sur l'idée d'un programme de développement qui sous-tende les négociations en cours du Cycle de Doha pour le développement⁷¹. Le recours accru à des mesures coercitives unilatérales et l'intensification des tensions commerciales⁷² ont des retombées négatives pour tous les pays, en particulier les pays en développement. Ces mesures font obstacle à la réalisation de la cible 17.10 et ont une incidence néfaste sur la réalisation du droit au développement.

48. Le Groupe de travail a souligné que le renforcement des dispositions relatives au traitement spécial et différencié dans les accords commerciaux contribue à rendre l'environnement commercial international plus attentif aux impératifs de la mise en œuvre du droit au développement⁷³. Dans leurs contributions au Groupe de travail, les experts ont souligné combien il importe de s'assurer que le système commercial mondial fonctionne d'une manière qui favorise la justice sociale et enrichisse les objectifs de développement⁷⁴.

⁶² Voir <http://unohrlls.org/custom-content/uploads/2018/12/04.12.18-New-MD-for-Technology-Bank-welcomed-at-the-UN.pdf>.

⁶³ Voir <http://unohrlls.org/custom-content/uploads/2018/07/Fact-Sheet-TB.pdf>.

⁶⁴ A/HRC/38/28, par. 60.

⁶⁵ Voir les observations et vues soumises à la session du Groupe de travail sur le droit au développement au sujet du projet de critères et de sous-critères opérationnels relatifs au droit au développement après sa deuxième lecture, disponible à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/19thSession.aspx. Voir également la compilation des communications reçues d'autres parties prenantes, p. 8, disponible à l'adresse www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/HLTF/A.HRC.WG.2.15.CRP.4.pdf.

⁶⁶ Voir www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23334&LangID=F.

⁶⁷ A/HRC/39/13, par. 147.102 ; A/HRC/38/11, par. 106.72 ; A/HRC/38/5, par. 93.8 ; A/HRC/30/16, par. 137.143.

⁶⁸ CEDAW/C/PSE/CO/1, par. 51 ; CEDAW/C/ROU/CO/7-8, par. 46 ; CMW/C/IDN/CO/1, par. 59.

⁶⁹ A/HRC/37/56, par. 84 i).

⁷⁰ A/HRC/38/28.

⁷¹ A/73/208, par. 34.

⁷² Voir entre autres A/HRC/39/54, par. 24.

⁷³ E/CN.4/2005/25, par. 54 d). Voir aussi A/HRC/39/18, par. 63 j).

⁷⁴ Maria Green et Susan Randolph, « Bringing theory into practice: operational criteria for assessing implementation of the international right to development », par. 124. Disponible à l'adresse www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/HLTFSession6th.aspx.

Cible 17.11 - Exportations des pays en développement

49. Le Groupe de travail a reconnu l'importance du commerce équitable et la nécessité d'élargir le champ des possibilités qui se présentent pour les pays en développement dans l'économie mondiale⁷⁵. Dans une des contributions reçues par le Groupe de travail, un expert a mis en garde contre le risque d'un manque de diversification de l'économie résultant d'une croissance axée sur les exportations et recommandé de veiller à ce que l'augmentation du volume des échanges ne soit pas une fin en soi. Au contraire, conformément au préambule de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, le commerce devrait être un instrument du développement durable⁷⁶.

50. La part des régions en développement et des pays les moins avancés dans les exportations mondiales de marchandises a diminué⁷⁷. Pour promouvoir une répartition équitable des bienfaits du développement, comme le prévoit la Déclaration sur le droit au développement, les secteurs exportateurs des pays en développement devraient gagner en qualité et en diversité en vue d'élargir le champ des possibilités pour tous.

Cible 17.12 - Accès de tous les pays les moins avancés aux marchés en franchise de droits et sans contingent

51. L'équipe spéciale de haut niveau sur le droit au développement s'est déclarée convaincue que les États devraient s'abstenir de tout protectionnisme⁷⁸. En outre, d'aucuns ont fait valoir que les mesures visant à créer un environnement favorable au droit au développement passent par la diversification et l'aide au commerce et par le soutien aux syndicats et au renforcement des capacités institutionnelles⁷⁹.

52. Entre 2008 et 2013, la marge préférentielle relative⁸⁰ des pays les moins avancés s'est améliorée dans la plupart des cas⁸¹. Dans le prolongement de cette tendance, cette amélioration devrait être suivie de mesures supplémentaires permettant à ces pays de mettre en œuvre le droit au développement.

E. Questions structurelles

1. Cohérence des politiques et des structures institutionnelles

Cible 17.13 - Stabilité macroéconomique mondiale

53. Une forte instabilité macroéconomique peut nuire au bien-être économique et social. La réalisation d'études d'impact des politiques sur la société et les droits de l'homme et la promotion d'une gouvernance économique internationale inclusive et participative peuvent assurer une meilleure coordination et une plus grande cohérence des politiques en faveur de la stabilité macroéconomique et ce, à tous les niveaux⁸². Les politiques macroéconomiques et leur corrélation avec la réalisation de tous les droits restent un terrain propice à la recherche et aux actions de plaidoyer pour le Haut-Commissariat.

Cible 17.14 - Cohérence des politiques de développement durable

54. Le vaste champ d'application et l'approche multidimensionnelle du Programme 2030 commandent de remettre l'accent sur le renforcement de la cohérence des politiques. Le Groupe de travail a conclu que la réalisation progressive du droit au développement exige une vision claire, une cohérence accrue, une coordination efficace des politiques et des programmes, un processus d'examen crédible, une évaluation constante et un engagement politique aux niveaux national et international⁸³.

⁷⁵ E/CN.4/2006/26, par. 46.

⁷⁶ De Schutter, « The international dimensions of the right to development », par. 100.

⁷⁷ E/2018/64, par. 142.

⁷⁸ A/HRC/12/WG.2/TF/2, par. 58.

⁷⁹ Ibid., par. 23.

⁸⁰ La marge préférentielle relative est la différence entre le taux préférentiel appliqué aux pays les moins avancés et les taux de droit appliqués à leurs concurrents sur le même marché, compte tenu des taux préférentiels applicables à ces derniers. Voir <https://stats.unctad.org/Dgff2016/annexes/def.html#RelativePreferentialMargins>.

⁸¹ Voir https://stats.unctad.org/Dgff2016/partnership/goal17/target17_12.html, table 17.1.

⁸² E/FFDF/2019/2, par. 72 et 80.

⁸³ E/CN.4/2004/23 et Corr.1, par. 43 h).

Il a également recommandé que, lorsqu'ils négocient des accords commerciaux, les gouvernements veillent au respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme⁸⁴. Un partenariat mondial pour le développement durable efficace et basé sur la cohérence et la coordination des politiques fondées sur les droits de l'homme à tous les niveaux est le meilleur moyen de réaliser le droit au développement⁸⁵.

Les études d'impact sur les droits sociaux et les droits de l'homme des partenariats pour le commerce et le développement sont des outils importants dans la poursuite de cette cohérence et de cette coordination⁸⁶. Organes conventionnels⁸⁷ et experts⁸⁸ ont formulé des directives et recommandations relatives à la réalisation d'études d'impact sur les droits de l'homme dans le cadre de l'élaboration de politiques nationales susceptibles de servir ou de compromettre la concrétisation du droit au développement dans d'autres pays.

55. Les institutions multilatérales de développement et les institutions financières qui ont collaboré avec le Groupe de travail ont reconnu que les principes qui sous-tendent la Déclaration sur le droit au développement guident les politiques et programmes de ces institutions⁸⁹.

Cible 17.15 - Marge de manœuvre et autorités politiques

56. La diminution de la part de l'aide programmable par pays et de l'appui budgétaire compromet les acquis laborieusement obtenus en matière de renforcement de l'appropriation et du leadership par les pays. Le Groupe de travail a proposé que les critères d'évaluation

des partenariats mondiaux pour le développement intègrent la mesure dans laquelle un partenariat respecte le droit de chaque État de définir ses propres politiques de développement, conformément à ses obligations internationales⁹⁰.

L'équipe spéciale de haut niveau et les experts ont souligné l'importance de trouver un équilibre entre la marge de manœuvre nationale et les engagements pris par l'État dans le cadre d'accords multilatéraux sur le commerce, l'investissement et les domaines connexes⁹¹.

2. Partenariats multipartites

Cible 17.16 - Partenariat mondial pour le développement durable, associé à des partenariats multipartites

57. Le Groupe de travail a adopté un ensemble détaillé de critères visant à évaluer les partenariats mondiaux dans l'optique du droit au développement. Ces critères comprennent la mesure dans laquelle ces partenariats contribuent à la réalisation de tous les droits de l'homme ; assurent une amélioration constante du bien-être fondée sur une participation active, libre et utile ; promeuvent l'égalité des sexes ; intègrent des mécanismes équitables et institutionnalisés de responsabilité et d'examen mutuels ; et sont sensibles aux préoccupations et aux besoins des personnes les plus vulnérables et marginalisées⁹².

La réalisation de la cible 17.16 devrait également contribuer à éliminer les obstacles au droit au développement et à remédier aux inégalités entre individus ou entre peuples dans différentes régions ou différents pays⁹³.

⁸⁴ E/CN.4/2006/26, par. 41 ; E/CN.4/2005/25, par. 44.

⁸⁵ A/66/216, par. 76.

⁸⁶ E/CN.4/2005/25, par. 52 et 53. Voir aussi A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1 et Corr.1, par. 15 à 19 ; E/CN.4/2004/23/Add.1, par. 18 aa) ; E/CN.4/2005/WG.18/2, par. 23 et 24, 41 à 44 et 46 ; De Schutter, « The international dimensions of the right to development », par. 11, 72, 95, 97 et 113 ; Khan, « Promoting rights-based climate finance » (Promouvoir un financement de l'action climatique fondé sur les droits pour les personnes et la planète), par. 42, 144, 179.

⁸⁷ Voir Comité des droits de l'enfant, observation générale no 16 (2013) sur les obligations des États en matière d'incidence du secteur des entreprises sur les droits de l'enfant ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale no 24, par. 13, 17 et 38 ; E/C.12/LIE/CO/2-3, par. 8 ; E/C.12/SWE/CO/6, par. 12 a) ; E/C.12/GBR/CO/6, par. 15 a) ; E/C.12/CHN/CO/2, par. 12 a) ; E/C.12/FRA/CO/4, par. 8.

⁸⁸ Voir A/HRC/40/57 ; A/HRC/19/59/Add.5 ; A/HRC/4/74 ; A/HRC/23/37.

⁸⁹ E/CN.4/2005/25, par. 38.

⁹⁰ E/CN.4/2006/26, par. 67 b).

⁹¹ Voir par exemple E/CN.4/2005/WG.18/2, par. 33 ; A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1 et Corr.1, par. 69 ; et De Schutter, « The international dimensions of the right to development », par. 126.

⁹² E/CN.4/2006/26, par. 67.

⁹³ Voir A/HRC/39/18.

Cible 17.17 - Partenariats publics, partenariats public-privé et partenariats avec la société civile

58. Le secteur public ne sera pas en mesure de combler à lui seul le déficit de financement des objectifs de développement durable. Des partenariats public-privé qui respectent les principes énoncés dans la Déclaration sur le droit au développement et adoptent une approche du développement axée sur l'être humain et les droits de l'homme peuvent contribuer à combler le déficit de ressources. La Commission économique pour l'Europe a indiqué que le développement économique devrait être évolutif, circulaire et inclusif, favoriser la résilience et avoir une vocation sociale et environnementale ; elle a également souligné l'importance des partenariats dans la réalisation de ces vastes objectifs.

Conformément aux Principes directeurs relatifs aux partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population à l'appui des objectifs de développement durable des Nations Unies, l'approche desdits partenariats axée sur l'être humain devrait poursuivre cinq grands effets attendus : accès et égalité ; durabilité environnementale ; efficacité économique, viabilité budgétaire incluse ; reproductibilité ; et participation des parties prenantes⁹⁴.

59. Si les partenariats public-privé et le financement mixte sont très prometteurs, les experts ont mis en garde contre les menaces que de tels partenariats font peser sur les droits de l'homme dès lors qu'il n'est pas satisfait aux conditions susmentionnées⁹⁵, par exemple dans le domaine de l'éducation⁹⁶. Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté a publié un rapport consacré à la privatisation, partenariats public-privé inclus, dans lequel il recommandait que des mesures soient prises pour mener des études systématiques sur les incidences que les partenariats dans certains domaines ont sur les droits de l'homme, insister pour que les dispositions relatives à la privatisation

des biens publics intègrent expressément ses répercussions sur les droits de l'homme et explorer de nouveaux moyens, pour les mécanismes des droits de l'homme, de faire appliquer le principe de responsabilité⁹⁷.

3. Données, suivi et application du principe de responsabilité

Cible 17.18 - Renforcement des capacités afin de disposer d'un plus grand nombre de données ventilées de qualité

60. Les pays en développement ont besoin de soutien et d'assistance en matière de capacité de collecte de données. En dépit de l'existence d'initiatives menées avec succès, on estime qu'il faudra 800 millions de dollars par année de coopération internationale pour combler le déficit de production de données de base relatives aux objectifs de développement durable⁹⁸.

61. Les données ventilées permettent la mise en lumière de pratiques d'inégalité et de discrimination, ce qui contribue à une meilleure compréhension des obstacles particuliers à l'exercice du droit au développement et à la réalisation de l'objectif consistant à ne laisser personne de côté. Les organes conventionnels et les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont souvent recommandé la compilation d'informations et de statistiques ventilées conformément à la cible 17.18, notamment dans le contexte de la coopération internationale⁹⁹.

Le HCDH a publié une note d'orientation qui peut contribuer au renforcement des capacités pour une approche de la collecte et de la ventilation des données axée sur les droits de l'homme¹⁰⁰. Le HCDH mène des activités de renforcement des capacités en lien avec ces directives dans différentes régions. En outre, la collecte de données ventilées est l'une des étapes de la mise en œuvre d'études d'impact en matière de droits de l'homme.

⁹⁴ Principes directeurs, p. 3 et 4.

⁹⁵ Voir Khan, « Promoting rights-based climate finance » (Promouvoir un financement de l'action climatique fondé sur les droits pour les personnes et la planète), p. 16 et 17 et par. 75 à 78. Voir aussi De Schutter, « The international dimensions of the right to development », par. 90.

⁹⁶ E/C.12/GBR/CO/6, par. 14 ; A/70/342.

⁹⁷ A/73/396, par. 87.

⁹⁸ Secrétariat du Partenariat statistique au service du développement au XXIe siècle, *Statistical Capacity Development Outlook 2019*, p. 29 à 32.

⁹⁹ Voir par exemple CERD/C/DZA/CO/20-21, par. 6 ; CEDAW/C/PSE/CO/1, par. 29 c) ; CMW/C/IDN/CO/1, par. 19 ; CRPD/C/HND/CO/1, par. 66 ; CRC/C/BRB/CO/2, par. 59.

¹⁰⁰ Voir en particulier p. 7 à 11. Disponible à l'adresse www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf, p. 7 à 10.

Cible 17.19 - Définir des indicateurs de progrès en matière de développement durable et appuyer le renforcement des capacités statistiques

62. D'autres approches telles que l'indice de développement humain, le World Happiness Report, l'indicateur de progrès véritable, l'indicateur du vivre mieux et l'indice de richesse globale¹⁰¹, ainsi que des pratiques nationales telles que l'indice du bonheur national brut au Bhoutan et l'indice de progrès durable en Irlande ont été proposées en complément du produit intérieur brut pour évaluer la progression du développement durable. L'élaboration de méthodes inédites ou différentes de mesure du développement devrait s'appuyer sur les recommandations du Groupe de travail, de l'équipe spéciale de haut niveau sur la mise en œuvre du droit au développement et d'autres mécanismes des droits de l'homme.

63. De l'avis du Groupe de travail, il est urgent de renforcer les capacités nationales, en particulier les capacités statistiques, par le biais de programmes de coopération technique, afin d'encourager le recours à des études d'impact sur les droits de l'homme et à d'autres outils pour orienter les politiques publiques aux niveaux national et international en vue de la réalisation du droit au développement¹⁰².

À cet égard, dans sa résolution 71/313, l'Assemblée générale a prié instamment toutes les parties prenantes concernées à contribuer plus activement au renforcement des capacités dans les domaines de la statistique et de la collecte de données dans les pays en développement d'une manière coordonnée qui tienne compte des priorités nationales et reflète la manière dont les pays se sont appropriés le Programme 2030.

IV. Conclusions et recommandations

Finances

64. Les États Membres et les autres parties prenantes concernées devraient :

- a)** Renforcer la coopération internationale en vue de mettre en place et de renforcer, dans les pays en développement, des régimes fiscaux équitables, transparents, efficaces et efficaces qui favorisent la réalisation de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement ;
- b)** Intensifier et approfondir leur coopération dans la lutte contre les flux financiers illicites et prendre des mesures pour lutter contre l'évasion fiscale ;
- c)** Poursuivre et intensifier les efforts déployés pour honorer leurs engagements respectifs en matière d'aide publique au développement et prendre des mesures plus ambitieuses pour atteindre les objectifs fixés dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, notamment en fournissant un soutien accru aux pays les moins avancés ;
- d)** Recueillir et ventiler les données relatives à l'allocation de l'aide publique au développement dans la mesure où cette aide profite aux titulaires de droits et contribue à l'amélioration quantifiable de l'exercice et de la réalisation du droit au développement et des autres droits de l'homme ;
- e)** Œuvrer en faveur d'un partage équitable des avantages des investissements étrangers directs qui contribue à promouvoir, plutôt qu'à compromettre, la réalisation de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement ;

¹⁰¹ Pour une liste exhaustive d'exemples de ces indicateurs, voir Programme des Nations Unies pour le développement, Indicateurs et indicateurs de développement humain, Mise à jour statistique 2018.

¹⁰² E/CN.4/2005/25, par. 53 et 54 e).

f) Continuer de renforcer les mécanismes de coopération Sud-Sud, tant financiers que non financiers, d'une manière propice à la réalisation du droit au développement, sachant que la coopération Sud-Sud doit être considérée non comme un substitut, mais comme un complément à la coopération Nord-Sud ;

g) Lever les obstacles aux envois de fonds, y compris les obstacles liés aux mesures coercitives unilatérales appliquées sans discernement ;

h) Encourager et aider créanciers et débiteurs à réétalonner leurs outils d'analyse et à améliorer la gestion de la dette afin de faire face à l'augmentation du niveau d'endettement des pays et aux vulnérabilités connexes, en tenant compte des obligations respectives de ceux-ci en matière de droits de l'homme.

Technologie

65. Les États Membres et les autres parties prenantes concernées devraient :

a) Promouvoir des initiatives visant à combler les écarts technologiques et à réduire la fracture numérique, et assurer la répartition équitable, pour tous, des avantages en matière de développement technologique ;

b) Diffuser d'autres écotecnologies, en particulier dans les pays les plus en retard, tels que les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement ;

c) Poursuivre et renforcer la coopération avec les initiatives en faveur du transfert de technologie, en particulier vers les pays les moins avancés.

Renforcement des capacités

66. Les États Membres et les autres parties prenantes concernées devraient :

a) Fournir un appui technique et financier continu et accru en vue de renforcer les capacités de mise en œuvre des stratégies nationales de développement durable afin de contribuer à la réalisation de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement ;

b) Intensifier l'appui au renforcement des capacités des pays en développement en matière de collecte de données, de ventilation des données et d'autres capacités statistiques afin qu'ils soient en mesure de collecter, d'analyser et d'interpréter efficacement les informations statistiques pertinentes, d'en exploiter les résultats à des fins d'amélioration de leurs politiques et de faire en sorte que les pays les plus défavorisés bénéficient d'une aide prioritaire.

Commerce

67. Les États Membres et les autres parties prenantes concernées devraient :

a) Promouvoir l'adoption de politiques relatives au commerce et à l'investissement qui favorisent le développement des pays en développement et des pays les moins avancés conformément au principe de traitement spécial et différencié ;

b) Coopérer, dans un esprit de multilatéralisme, pour apaiser les tensions commerciales, en particulier en s'attaquant aux mesures néfastes pour les pays en développement.

Questions structurelles

68. Les États Membres et les autres parties prenantes concernées devraient :

- a)** Assurer la cohérence et la coordination des politiques dans le cadre de l'exécution de projets, notamment en alignant les cadres de mise en œuvre sur les cycles de planification nationale afin de répondre aux besoins particuliers des pays et en encourageant une approche du développement fondée sur les droits de l'homme et sur les normes et principes internationaux relatifs aux droits de l'homme, et qui vise à promouvoir et à protéger les droits de l'homme ;
- b)** Encourager la participation des pays en développement et leur donner davantage voix au chapitre dans la prise de décisions et la définition de normes économiques internationales et dans la gouvernance économique mondiale ;
- c)** S'engager à nouveau à fournir une aide publique au développement qui respecte la marge de manœuvre des pays en développement, favorise l'appropriation et la prise en main par les pays et cible les plus défavorisés ;
- d)** Évaluer la contribution des partenariats mondiaux à la réalisation des objectifs de développement durable et des cibles et indicateurs connexes, et à l'exercice de tous les droits de l'homme, y compris le droit au développement ;
- e)** Veiller à ce que les partenariats public-privé favorisent une approche multidimensionnelle conforme aux cinq « P » du Programme 2030 - personnes, prospérité, planète, paix et partenariats - et adoptent dans leurs programmes une approche du développement fondée sur les droits de l'homme, notamment en menant des études d'impact sur les droits de l'homme ;
- f)** Lors de l'élaboration des cadres de mise en œuvre et de l'évaluation des progrès accomplis en matière de développement durable, tenir compte des recommandations pertinentes émanant des mécanismes relatifs aux droits de l'homme, tels que le Groupe de travail sur le droit au développement, l'équipe spéciale de haut niveau sur le droit au développement, l'Examen périodique universel, les organes conventionnels et les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

**Conseil des droits de l'homme**

Quarantième session

25 février-22 mars 2019

Point 3 de l'ordre du jour

Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement**PRINCIPES DIRECTEURS APPLICABLES AUX ÉTUDES DE L'IMPACT DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES SUR LES DROITS DE L'HOMME****Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels****Résumé**

Dans son rapport, l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, expose les principes directeurs applicables aux études de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme, à savoir les normes et principes relatifs aux droits de l'homme applicables aux États, aux institutions financières internationales et aux créanciers lorsqu'ils conçoivent, formulent ou proposent des réformes économiques. Fondés sur les obligations et responsabilités existantes des États et des autres acteurs en matière de droits de l'homme, ces principes directeurs soulignent qu'il importe d'évaluer systématiquement l'incidence des réformes économiques sur l'exercice de tous les droits de l'homme avant de décider de mettre en œuvre ces réformes, ainsi que pendant et après leur mise en œuvre. L'élaboration de politiques économiques doit être guidée par des normes de fond et de procédure relatives aux droits de l'homme et s'ancrer en elles, et les études d'impact sur ces droits constituent une démarche essentielle qui permet aux États et aux autres acteurs de veiller à ce que les réformes économiques favorisent, plutôt qu'entravent, l'exercice des droits de l'homme par tous.

Préambule

1. Dans ses résolutions 34/03 et 37/11, le Conseil des droits de l'homme a invité l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Juan Pablo Bohoslavsky, à élaborer des

principes directeurs pour l'étude de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme, en concertation avec les États et tous les autres acteurs concernés, et à les lui communiquer à sa quarantième session. Les présents principes directeurs sont le fruit de plus de deux années de recherches et de travail collectif et participatif axés sur les répercussions des réformes économiques sur les droits fondamentaux de millions de personnes dans le monde et sur les enseignements tirés au fil des décennies¹.

¹ Pour davantage d'informations et de précisions sur toutes ces réunions et activités, consulter <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactAssessments.aspx>. L'Expert indépendant tient à exprimer sa gratitude pour toutes les contributions reçues.

2. Les obligations découlant du droit des droits de l'homme devraient guider tous les efforts accomplis pour concevoir et mettre en œuvre des politiques économiques. L'économie devrait être au service des peuples, et non l'inverse.

3. Si les réformes économiques susceptibles d'avoir des conséquences néfastes sur les droits de l'homme sont le plus souvent adoptées dans un contexte de crise économique et financière, il est aussi arrivé qu'elles soient mises en place au cours de périodes moins difficiles. C'est pourquoi il est capital de savoir dans quelle mesure les droits de l'homme sont effectivement protégés et respectés, en temps de crise économique comme dans d'autres circonstances.

4. Toutes les réformes économiques visant à faire face aux crises ne sont pas intrinsèquement contre les droits de l'homme et celles qui sont soigneusement formulées et fondées sur ces droits peuvent contribuer à mieux les faire respecter. Pour enrayer les crises économiques, les autorités doivent d'ailleurs souvent prendre des mesures qui sont dictées par l'urgence de protéger les ressources et les actifs qui, à long terme, serviront à protéger et à réaliser les droits de l'homme. Les autorités doivent avant tout veiller à ce que les mesures de redressement économique mises en place servent les intérêts de toute la population et pas seulement de quelques-uns.

5. La réalisation des droits de l'homme est souvent limitée par le manque de ressources ; c'est pourquoi les réformes économiques qui compromettent la disponibilité des ressources peuvent être lourdes de conséquences malheureuses pour tous les droits de l'homme. Dans la mesure où les droits de l'homme sont indivisibles et interdépendants, le droit international des droits de l'homme doit apporter une réponse cohérente et globale aux réformes économiques.

6. Les obligations contractuelles ne sont pas établies à partir de rien. Les relations entre les créanciers et les États emprunteurs comme celles entre les États et leur population sont régies par le cadre défini par le droit international des droits de l'homme².

Une étude d'impact sur les droits de l'homme est une procédure structurée qui vise à déterminer, à comprendre, à évaluer et à atténuer les effets néfastes potentiels ou réels des réformes économiques et qui permet de veiller à ce que ces réformes soient conformes au droit international des droits de l'homme. Dans la mesure où elles supposent un grand nombre de participants et imposent à ceux-ci d'être transparents et de rendre des comptes, ces études contribuent aussi à démocratiser la mobilisation des ressources et les politiques de dépenses.

7. Plus précisément, une étude d'impact sur les droits de l'homme peut, d'une part, venir à l'appui des gouvernements, des institutions financières internationales et des créanciers privés en constituant un cadre et une procédure clairs et précis permettant d'évaluer si certaines réformes économiques sont conformes au droit international des droits de l'homme. D'autre part, c'est une procédure d'examen et de responsabilisation essentielle à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des réformes économiques.

Elle contribue à ce que l'élaboration des politiques soit transparente et fondée sur des faits car elle fournit une base analytique permettant d'évaluer l'impact potentiel des différents scénarios envisagés sur les droits de l'homme. Elle aide également à déterminer les changements institutionnels à engager pour prévenir les effets néfastes des réformes économiques sur les droits de l'homme à court et à long terme. C'est pourquoi les États devraient renforcer leurs capacités de mener de telles études.

8. Les présents principes directeurs visent à recenser et à systématiser les obligations existantes en matière de droits de l'homme et à en commenter les implications. Ils fournissent donc des orientations aux États et aux autres acteurs en vue de garantir le respect et l'exécution de ces obligations. Ils sont fondés sur tous les instruments internationaux fondamentaux relatifs aux droits de l'homme, en particulier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des

² Voir A/70/275.

femmes et la Convention relative aux droits des personnes handicapées, sur leur interprétation faisant autorité par les organes conventionnels ainsi que sur les contributions des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, le cas échéant. Ils viennent compléter et renforcer les engagements pris dans le domaine du développement, en particulier dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et la Déclaration sur le droit au développement. Rien dans ces principes ne doit être interprété comme limitant ou remettant en cause les obligations existantes des États et des autres acteurs en matière de droits de l'homme.

9. Les principes directeurs s'appuient également sur d'autres engagements pertinents, en particulier ceux qui concernent les entreprises et les droits de l'homme³, la dette extérieure et les droits de l'homme⁴, les études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme⁵ et l'extrême pauvreté et les droits de l'homme⁶. Chacun des principes doit être lu et appliqué en coordination et conjointement avec tous les autres.

I. Portée et objet

Principe 1 - Portée et objet des principes directeurs

Les présents principes fournissent des orientations pour l'élaboration de politiques économiques, conformément à l'obligation internationale de respecter, de protéger et de réaliser tous les droits de l'homme. Ils s'appliquent chaque fois que des réformes économiques risquent vraisemblablement de porter atteinte aux droits de l'homme.

Ils sont susceptibles de présenter le plus grand intérêt en cas de crise économique et financière grave (fonction de réaction) mais seront également utiles dans un contexte économique moins difficile, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de réformes de court, de moyen et de long terme (fonction de prévention).

Commentaire

1.1 Certaines politiques économiques, telles que l'assainissement des finances publiques, les réformes et modifications structurelles, les privatisations⁷, la déréglementation des marchés financiers et du marché du travail et l'abaissement des normes de protection de l'environnement, peuvent avoir des conséquences néfastes sur l'exercice des droits de l'homme.

1.2 **Les principes directeurs devraient être appliqués aux divers contextes économiques dans lesquels des réformes sont envisagées ou engagées, notamment :** a) une crise économique et financière grave (impliquant un ralentissement soudain ou progressif de l'activité économique et un effondrement de la valeur des actifs financiers privés ou publics) qui risque fortement de compromettre les droits de l'homme et nécessite l'adoption de mesures d'urgence ; b) des réformes économiques à moyen terme impliquant la mise en œuvre de mesures d'assainissement budgétaire qui s'étendent sur plusieurs années et dépassent les mesures d'intervention immédiates et les conséquences directes de la crise ; c) un processus ou des phénomènes à plus long terme tels que l'examen systématique du budget et de la répartition des crédits, les effets cumulatifs et à long terme des mesures d'assainissement budgétaire sur les droits de l'homme et les effets des réformes du marché du travail.

II. Obligations des États

Principe 2 - Obligations des États s'agissant des politiques économiques et des droits de l'homme

Les États sont tenus de gérer leurs affaires budgétaires et d'adopter des politiques économiques de manière à respecter, à protéger et à réaliser tous les droits de l'homme.

³ A/HRC/17/31.

⁴ A/HRC/20/23 et Corr.1.

⁵ A/HRC/19/59/Add.5.

⁶ A/HRC/21/39.

⁷ Voir A/73/396.

Les choix économiques des États, qu'ils agissent seuls ou en tant que membres d'institutions financières internationales, doivent toujours être conformes à leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme, y compris en période de crise économique.

Commentaire

2.1 Il incombe aux États d'examiner attentivement les diverses possibilités d'action qui s'offrent à eux à tout moment et de déterminer quelles sont les mesures les plus adaptées en fonction de la situation et de leurs obligations nationales et internationales en matière de droits de l'homme.

2.2 Prendre rapidement des mesures de prévention efficaces est essentiel pour protéger tous les droits de l'homme pendant les crises économiques et financières.

2.3 En période de crise économique et financière, les États prennent souvent des mesures qui visent à essayer de stabiliser l'économie. Ce faisant, ils risquent de mettre de côté leurs obligations relatives aux droits de l'homme à l'égard de ceux qui souffrent le plus de la crise. Les efforts de stabilisation des gouvernements peuvent également aggraver les violations des droits de l'homme. Cette démarche est contre-productive, car c'est précisément dans ces moments-là que la population - en particulier les personnes laissées pour compte, pauvres ou présentant un risque élevé de basculer dans la pauvreté - a le plus besoin que les États s'acquittent de leur obligation de respecter, de protéger et de réaliser les droits de l'homme⁸.

2.4 Ces obligations s'appliquent aux trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) et à tous les niveaux de gouvernement (national, infranational et local) dans le cadre des responsabilités qui leur sont dévolues.

2.5 L'attachement à la discipline budgétaire, qu'il soit prévu dans la constitution nationale ou dans des accords régionaux ou internationaux, ne doit pas conduire au sacrifice des obligations internationales en matière de

droits de l'homme. Les États devraient mener une étude complète des effets potentiels de la discipline budgétaire dans divers contextes nationaux et infranationaux avant d'adopter des politiques de ce type.

Principe 3 - Charge de la preuve et obligation de mener des études d'impact sur les droits de l'homme

Les États et autres créanciers, y compris les institutions financières internationales, devraient démontrer que les mesures de réforme économique qu'ils proposent permettront d'honorer les obligations des États en matière de droits de l'homme et n'y feront pas obstacle. Ils ont donc pour devoir de réaliser des études d'impact sur les droits de l'homme afin d'évaluer les effets prévisibles de leurs politiques économiques et d'y remédier. Mener des consultations sur de telles études d'impact et rendre leurs résultats publics dans un format adapté sont des étapes importantes de l'exécution de cette obligation.

Commentaire

3.1 Les États et les autres créanciers, y compris les institutions financières internationales telles que les banques de développement, doivent mener une étude d'impact sur les droits de l'homme avant de recommander ou de mettre en œuvre des réformes économiques qui pourraient vraisemblablement compromettre la jouissance des droits de l'homme. En suivant les mesures énoncées dans les principes directeurs concernant la collecte, le partage et l'examen en temps voulu des renseignements pertinents, les États doivent prouver que les mesures qu'ils ont choisi d'adopter n'entraîneront ni violations des droits de l'homme ni régression inadmissible de ces derniers.

3.2 Les études d'impact sur les droits de l'homme devraient tenir compte des données factuelles et des données d'expérience de la société civile et des experts ; il n'en demeure pas moins que c'est à l'État qu'il incombe en dernier ressort de prouver que ses politiques ne violent pas les droits de l'homme.

⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale N° 2 (1990) sur les mesures internationales d'assistance technique, par. 9.

Cette charge de la preuve signifie que les États devraient aborder les processus d'élaboration, de publication et d'actualisation des études d'impact en restant ouverts aux données factuelles et aux compétences disponibles.

Principe 4 - Obligations des autorités locales et infranationales

Les crises économiques et financières ne devraient pas servir à justifier une réduction de la marge de manœuvre budgétaire et stratégique nécessaire aux autorités locales et infranationales pour protéger les droits de l'homme. Bien que tous les niveaux de pouvoir aient des obligations en matière de droits de l'homme, le gouvernement central ne peut en aucun cas se soustraire à ses responsabilités concernant l'impact de ses politiques sur les droits de l'homme en déléguant aux autorités locales des pouvoirs ou des fonctions liés à la réforme économique.

Commentaire

4.1 La réalisation effective des droits de l'homme ne peut se faire sans la participation active des autorités locales et infranationales. Le droit international des droits de l'homme s'impose à tous les niveaux de gouvernement et revêt une importance particulière lorsque l'on prend en compte l'expansion de la décentralisation à l'échelle mondiale ces dernières décennies. Les réformes économiques engagées au niveau national devraient également tenir compte des responsabilités attribuées ou déléguées aux autorités locales et infranationales.

4.2 La décentralisation n'est pas toujours propice à l'application du droit des droits de l'homme et elle peut être particulièrement contraignante si elle ne s'accompagne pas des ressources et de la marge d'action suffisantes (tant sur le plan interne que sur celui de la participation locale) pour réaliser les droits de l'homme. Il est indispensable de reconnaître l'intérêt de la gouvernance multiniveaux dans des domaines tels que la perception des recettes fiscales, la politique fiscale, les réformes du travail et la solidarité

entre les régions. Il incombe toujours au gouvernement national de veiller à ce que des mécanismes et procédures de coordination inter-administrations adaptés soient en place et que les autorités infranationales soient dotées des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme.

4.3 Lorsqu'elles mettent en œuvre des réformes économiques de manière indépendante, les autorités locales et infranationales ont les mêmes obligations que les États pour ce qui est de mener des études d'impact sur les droits de l'homme.

III. Normes applicables en matière de droits de l'homme

Principe 5 - Normes relatives aux droits de l'homme et droit applicable

L'action ou l'inaction économique des États et des créanciers doit être guidée par les dispositions relatives aux droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux du droit international des droits de l'homme en vigueur.

Commentaire

5.1 On compte parmi ces normes les principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ainsi que leur interprétation faisant autorité dans les observations générales, déclarations, lettres ouvertes, décisions, observations finales et recommandations formulées ou publiées par les organes conventionnels. Sont également des normes les autres outils d'interprétation, principes directeurs et recommandations élaborés par les mécanismes régionaux et internationaux des droits de l'homme.

5.2 En application du principe pro homine, les États et créanciers doivent s'inspirer des normes nationales ou internationales les plus protectrices en matière de droits de l'homme pour élaborer leurs réformes économiques.

Principe 6 - Indivisibilité et interdépendance de tous les droits de l'homme

Les réformes économiques peuvent avoir des effets néfastes sur tous les droits de l'homme (civils, culturels, économiques, politiques et sociaux). Par conséquent, les États, et les créanciers le cas échéant, devraient veiller à ce que toutes les mesures soient prises pour respecter, protéger et réaliser tous les droits de l'homme, en particulier en période de ralentissement de l'activité économique.

Commentaire

6.1 Si les préoccupations relatives à l'impact des mesures économiques sur les droits de l'homme sont souvent axées sur les droits économiques, sociaux et culturels, il est essentiel que les États veillent également à ce que les politiques économiques n'aient pas d'effets néfastes sur les droits civils et politiques. Ainsi, à cause de coupes budgétaires dans les services publics tels que le maintien de l'ordre, l'aide juridictionnelle, l'éducation, les services de santé et les services sociaux, les droits civils que sont les droits à un procès équitable, à une vie familiale et à la non-discrimination, le droit de ne pas être soumis à la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et même le droit à la vie risquent de ne pas être garantis. Le droit de prendre part à la vie politique peut également être compromis lorsque les réformes économiques sont adoptées sans la participation effective de la population concernée. Dans la pratique, la nature multidimensionnelle des réformes économiques peut mettre en péril un grand nombre de droits de l'homme. Du fait de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits de l'homme, une politique qui semble, a priori, n'avoir d'impact que sur un droit en particulier peut déclencher une réaction en chaîne et toucher d'autres droits.

6.2 Les États ne peuvent arguer du manque de ressources pour ne pas garantir les droits de l'homme. Par exemple, dans le cas des personnes privées de liberté, les États parties sont tenus de respecter l'intégrité physique de ces personnes et ne peuvent invoquer le manque de ressources financières pour se soustraire à cette obligation⁹.

6.3 Il est essentiel de souligner que certaines mesures économiques, par exemple l'imposition de conditions d'octroi de prêt restrictives ou de contraintes par des accords commerciaux qui privilégient les intérêts des entreprises, sont clairement et directement liées à la capacité des États de faire face aux phénomènes qui constituent des violations manifestes de multiples droits de l'homme, notamment la pollution, la prévalence de maladies potentiellement mortelles, la faim et la malnutrition à grande échelle, l'extrême pauvreté et le sans-abrisme.

Principe 7 - Égalité et lutte contre la discrimination multiple et croisée

Les réformes et mesures économiques ne doivent pas être discriminatoires et doivent contribuer à garantir l'égalité et la non-discrimination pour tous. Pour ce faire, il convient d'évaluer les effets discriminatoires directs et indirects des réformes économiques sur les plus défavorisés et marginalisés ainsi que les mesures de substitution.

Dans le cadre de l'obligation d'éviter que les réformes économiques aient des effets discriminatoires, les études d'impact sur les droits de l'homme devraient viser à recenser et à pallier les répercussions potentielles et cumulatives de ces mesures sur certains groupes et individus, et à les protéger de ces répercussions. Ce faisant, il faudrait garder à l'esprit que les femmes sont particulièrement vulnérables à la discrimination multiple et croisée. La discrimination directe, indirecte, multiple et croisée, en particulier à l'égard des groupes défavorisés et marginalisés, doit être soigneusement évaluée et évitée.

Commentaire

7.1 Le plus souvent, c'est la combinaison et l'accumulation des décisions économiques prises ponctuellement, par exemple la combinaison de mesures d'assainissement budgétaire et de réforme du marché du travail avec des mesures fiscales et de dépenses publiques, qui causent le plus de problèmes dès lors que les effets de ces décisions pèsent sur les mêmes groupes de personnes, simultanément ou au fil du temps.

⁹ Comité des droits de l'homme, observation générale N° 36 (2018) sur le droit à la vie, par. 25.

La réalisation d'une étude d'impact sur les droits de l'homme peut aider à comprendre comment les personnes exposées à des inégalités croisées et/ou multiples peuvent être touchées et à les protéger des effets discriminatoires.

7.2 L'identification des personnes et des groupes les plus marginalisés et victimes de discrimination dans un pays donné ou dans des circonstances spécifiques exige une compréhension fine et approfondie des divers groupes de population et du contexte dans lequel une mesure particulière doit être prise. Les groupes qui sont souvent victimes de discrimination sont les suivants : les femmes, les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes, les personnes handicapées, les enfants, les personnes âgées, les peuples autochtones, les migrants, les réfugiés, les personnes déplacées, les personnes vivant dans la pauvreté, les chômeurs, les personnes ayant un emploi précaire, les parents isolés ainsi que les minorités ethniques, nationales, linguistiques, religieuses ou autre.

7.3 Il faudrait garantir la participation effective de tous les acteurs concernés et de tous les individus et groupes lésés, y compris ceux qui risquent d'être exclus ou de pâtir de la formulation, de la mise en œuvre et de l'examen des réformes économiques, à toutes les étapes de l'évaluation, y compris l'étude d'impact. Le cas échéant, des ajustements appropriés devraient être faits pour faciliter la participation de ces groupes. Plus important encore, il faudrait également faire en sorte que les acteurs concernés prennent part aux phases de suivi et d'évaluation afin de déterminer si les conclusions des études ont été suffisamment prises en compte dans l'application et la révision des mesures.

Principe 8 - Lutte contre la discrimination fondée sur le sexe et égalité réelle entre les sexes

Les réformes économiques devraient prévenir, en droit ou en pratique, toute forme de discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe et promouvoir une égalité entre les sexes réelle et porteuse de changement. Les études d'impact sur les droits de l'homme devraient toujours inclure une analyse exhaustive par sexe.

Commentaire

8.1 À l'heure actuelle, le système économique dominant est, pour l'essentiel, fondé sur l'inégalité entre les sexes et la discrimination sur le marché du travail et perpétue cet état de fait, ce qui aggrave les effets potentiellement néfastes sur les droits fondamentaux des femmes. En particulier, le travail domestique non rémunéré (consistant à s'occuper des enfants, des personnes âgées ou autre) est en très grande majorité assuré par des femmes et est souvent invisible dans les analyses économiques actuelles. En outre, les femmes sont généralement surreprésentées dans le secteur public et dans les emplois précaires, informels ou peu rémunérés.

8.2 Par conséquent, les réformes économiques qui encouragent notamment la flexibilisation du marché du travail, la réduction de la couverture des services et prestations de protection sociale, la suppression d'emplois dans le secteur public et la privatisation des services ont tendance à avoir des effets néfastes sur l'exercice, par les femmes, de leurs droits fondamentaux¹⁰. Les réformes économiques devraient viser à prévenir la discrimination fondée sur le sexe et à transformer les inégalités existantes, plutôt que de les créer.

8.3 Les politiques susceptibles d'améliorer les indicateurs sociaux dans leur globalité risquent ne pas améliorer ceux des femmes ou de groupes de femmes spécifiques. Lorsqu'elles tiennent réellement compte de la problématique hommes-femmes et associent les femmes, les études d'impact sur les droits de l'homme peuvent soutenir la réalisation des droits fondamentaux de celles-ci en pratique, grâce à une analyse contextualisée visant à recenser et à prévenir les actes de discrimination directe et indirecte, à surmonter les obstacles socioéconomiques et socioculturels structurels, à remédier aux désavantages présents et passés, à combattre la stigmatisation, les préjugés, les stéréotypes et la violence, à transformer les structures sociales et institutionnelles, et à faciliter la participation et l'inclusion sociale des femmes.

¹⁰ Voir A/73/179.

8.4 En période de crise économique, les investissements publics dans la prise en charge des enfants et des personnes âgées créent un cercle vertueux par lequel l'investissement permet non seulement de combler le déficit en matière de prise en charge en fournissant des services de soins essentiels mais aussi de provoquer un effet multiplicateur dans le domaine de la création d'emplois ou dans d'autres domaines.

Principe 9 - Réalisation progressive et utilisation du maximum de ressources disponibles

Les États sont tenus de réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels par tous les moyens appropriés, d'où l'obligation qui leur incombe :

a) D'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et d'autres mesures dans les domaines budgétaire, fiscal, commercial, monétaire et environnemental, ainsi que des politiques d'aide et des politiques de la dette, qui soient délibérément axées sur la réalisation des droits de l'homme ;

b) De démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour mobiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition, même en période de crise économique. Les États doivent notamment dégager, allouer et utiliser de façon judicieuse le maximum de leurs ressources disponibles afin d'œuvrer aussi rapidement et efficacement que possible à la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels¹¹.

Commentaire

9.1 *Lorsqu'ils évaluent les politiques économiques susceptibles d'être mises en œuvre à la lumière de ces obligations, les États devraient s'interroger sur les points clefs suivants* : dans quelle mesure les dispositions prises sont-elles délibérées, concrètes et axées sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ? L'État partie exerce-t-il son pouvoir discrétionnaire de manière non discriminatoire et non arbitraire ?

La décision de l'État partie d'allouer (ou de ne pas allouer) les ressources disponibles est-elle conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme ? Lorsque plusieurs possibilités existent, l'État partie choisit-il celle qui est la moins restrictive pour l'exercice des droits ? Dans quel délai l'État prend-il les mesures ? Les mesures qui sont prises tiennent-elles compte de la situation précaire des personnes ou groupes défavorisés et marginalisés ? Accordent-elles la priorité aux situations graves ou comportant des risques¹² ?

9.2 Les États doivent non seulement utiliser les ressources existantes pour s'acquitter de cette obligation, mais aussi chercher à mobiliser des ressources potentielles d'une manière durable lorsque les premières ne suffisent pas à garantir la réalisation des droits. Ils doivent par exemple solliciter l'assistance et la coopération internationales, mobiliser les ressources nationales selon des modalités compatibles avec la durabilité environnementale et avec les droits des personnes touchées par les activités extractives, et réglementer le secteur financier.

9.3 Dans le cadre de l'obligation qui leur est faite de mobiliser des ressources, les États doivent notamment lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, instaurer un régime d'imposition progressive, y compris en élargissant l'assiette fiscale eu égard aux sociétés multinationales et aux plus riches ; s'abstenir de participer à la concurrence fiscale entre États ; améliorer les dispositifs de recouvrement de l'impôt ; redéfinir les priorités en matière de dépenses, en vue notamment de garantir un financement approprié des services publics.

9.4 L'évaluation des ressources disponibles doit aussi tenir compte de la coopération internationale sollicitée par les États qui n'ont pas suffisamment de ressources propres pour garantir l'exercice des droits de l'homme, étant entendu que la demande de coopération internationale doit être présentée aussi rapidement que possible.

¹¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale N° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, par. 9 à 12 ; observation générale N° 24 (2017) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises, par. 23.

¹² E/C.12/2007/1, par. 8.

9.5 La mobilisation de ressources aux fins de la réalisation progressive des droits est également cruciale pour maintenir le minimum fondamental des droits économiques, sociaux et culturels apte à assurer un seuil minimum de protection. Les États ne sauraient invoquer le manque de ressources lorsqu'ils ne s'acquittent pas de leurs obligations fondamentales, sauf s'ils démontrent qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser les ressources à leur disposition¹³. La réalisation du minimum fondamental des droits permet de faire face aux situations les plus graves, comme l'extrême pauvreté, le sans-abrisme ou la malnutrition aiguë. Il conviendra toutefois d'éviter que ce minimum fondamental des droits puisse être compris comme constituant un plafond en ce qui concerne les efforts qui sont exigés des États.

Principe 10 - Interdiction des mesures régressives

Tout projet de réforme économique susceptible d'entraîner un recul inadmissible dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels est a priori considéré comme une violation de ces droits. Les mesures qui signeraient un retour en arrière en ce qui concerne la réalisation de ces droits ne sont autorisées que si les États sont en mesure de prouver qu'elles sont¹⁴ :

- a) Temporaires par nature et par effet, et limitées à la durée de la crise ;
- b) Légitimes, dans la mesure où leur véritable finalité est de protéger les droits de l'homme dans leur totalité ;
- c) Raisonables, en ce sens que les moyens retenus sont les plus appropriés et les plus propices à la réalisation du but légitime visé ;
- d) Nécessaires, en ce sens que l'adoption de toute autre mesure ou l'absence de mesures seraient plus préjudiciables à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, surtout s'il existe d'autres mécanismes de financement moins dommageables ;

e) Proportionnées, en ce sens que les mesures ne restreignent pas les droits de manière indue et que leur coût ne l'emporte pas sur leurs avantages ;

f) Non discriminatoires et capables de prévenir ou d'atténuer les inégalités susceptibles de se creuser en période de crise et de garantir que les individus et les groupes défavorisés et marginalisés ne seront pas touchés de façon disproportionnée ;

g) Aptes à protéger le minimum fondamental des droits économiques, sociaux et culturels en tous temps ;

h) Fondées sur la transparence et la participation effective des groupes concernés à l'examen des mesures et des autres solutions proposées ;

i) Assujetties à des procédures rigoureuses d'examen et de responsabilisation, y compris à des études d'impact sur les droits de l'homme.

IV. Articulation des politiques

Principe 11 - Cohérence des politiques

Les États devraient veiller à ce que les départements, organismes et autres institutions publics qui participent à l'élaboration des réformes économiques ou en définissent les contours tiennent compte des obligations des États en matière de droits de l'homme dans l'exécution de leurs mandats respectifs. Ils devraient également garantir la cohérence des politiques dans le cadre des réformes économiques menées à court, à moyen et à long terme, afin de protéger tous les droits de l'homme. En particulier :

a) Des ressources financières suffisantes devraient être allouées à la mise en œuvre effective d'une politique sociale, en tenant pleinement compte de la situation économique de la population. Cette politique sociale devrait être conçue de manière à pallier et à inverser les effets des récessions économiques tout en garantissant le respect des droits de l'homme ;

¹³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale N° 3, par. 10.

¹⁴ Voir, pour référence, « La dette publique et les mesures d'austérité sous l'angle du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels » (E/C.12/2016/1) ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale N° 19 (2007) sur le droit à la sécurité sociale, par. 42 ; « Lettre du 16 mai 2012 adressée par le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels aux États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ».

b) La politique budgétaire devrait être utilisée comme un outil anticyclique de prévention et/ou de gestion des crises, et servir également à égaliser les chances et à optimiser la réalisation des droits de l'homme ;

c) Les politiques monétaires devraient être coordonnées et accordées avec les autres politiques dans la perspective du respect, de la protection et de la réalisation des droits de l'homme ;

d) Le secteur financier devrait être réglementé afin de permettre l'identification, la prévention, la gestion et la répartition équitable des risques que l'instabilité financière et les flux financiers illicites font peser sur les droits de l'homme ;

e) Les politiques de la dette devraient être compatibles avec les objectifs généraux relatifs au développement économique durable et à la réalisation des droits de l'homme ;

f) Les projets de réforme économique devraient se fonder et s'aligner sur les mesures prises par les États à titre individuel ou collectif pour faciliter la protection de l'environnement aux niveaux national et mondial, compte tenu de l'interdépendance entre les droits de l'homme et l'existence d'un environnement sain¹⁵.

Commentaire

11.1 La politique sociale comporte un large éventail de mesures, qui s'étend de la sécurité sociale (retraites, pensions, assurances et chômage) au travail¹⁶, à l'éducation et à la santé. D'autres domaines sont fréquemment touchés - directement ou indirectement - par la privatisation de services traditionnellement assurés par l'État - eau et assainissement, logements sociaux, prisons et centres de détention, gestion des migrations, par exemple. Certaines politiques sociales s'adressent à des groupes spécifiques, comme les personnes

handicapées, les réfugiés et les demandeurs d'asile ou les personnes vivant dans la pauvreté, et toutes ont une composante de genre clairement définie, indispensable pour éviter l'aggravation des inégalités entre hommes et femmes en matière d'accès aux ressources (éducation, services de santé, logement, marché du travail, etc.).

11.2 La politique budgétaire peut se révéler un outil précieux pour l'instauration de l'égalité, la lutte contre la discrimination, le renforcement de la gouvernance et de la responsabilisation, la lutte contre la pauvreté et le financement du développement. On connaît également bien son influence sur la croissance économique qui est freinée par les politiques budgétaires restrictives et procycliques, et dopée par les politiques budgétaires expansionnistes menées en période de ralentissement. Les évolutions positives et négatives de la dépense publique ont sans doute un impact plus que proportionnel sur la croissance dont les variations sont également déterminantes pour les recettes fiscales des gouvernements.

La mobilisation des ressources intérieures peut être mise au service de la réalisation des droits de l'homme et de la promotion d'une croissance inclusive. Pour être en mesure d'augmenter plus directement les recettes publiques, il faut disposer d'un régime fiscal solide, progressif et redistributif. L'impact respectif de la variation des recettes et de la variation des dépenses devrait être évalué au regard des effets sur la croissance économique, les droits de l'homme et la viabilité de la dette à long terme.

11.3 Les décisions de politique budgétaire ne devraient pas déboucher sur une réduction des dépenses qui restreignent la garantie des droits, surtout dans des secteurs particulièrement importants pour les femmes, les enfants et les personnes handicapées comme l'éducation, la santé et les assurances sociales ; elles ne devraient pas davantage aggraver les inégalités économiques ou sociales et la pauvreté à travers des impôts indirects et régressifs, comme la taxe sur la valeur ajoutée.

¹⁵ A/HRC/37/59, par. 11 et suiv.

¹⁶ Voir A/HRC/34/57.

11.4 Il faudrait donner la priorité à l'impôt direct et progressif. Le régime fiscal devrait promouvoir la redistribution des richesses afin de venir à bout des difficultés que subissent les groupes défavorisés et socialement vulnérables (notamment, les pauvres, les minorités et les femmes) ainsi que les autres groupes prioritaires, dont les personnes âgées, les enfants et les personnes handicapées.

11.5 Les mesures de réforme fiscale comportent, par exemple, le relèvement du taux d'imposition sur les revenus les plus élevés et sur le patrimoine, la taxation de certaines transactions financières, l'élargissement de l'assiette fiscale, l'amélioration des dispositifs de recouvrement de l'impôt et du fonctionnement de l'administration fiscale, la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

La réglementation internationale, bilatérale ou régionale est essentielle pour lutter efficacement contre l'évasion et la fraude fiscales et les flux financiers illicites. Tous les États devraient souscrire aux normes et aux accords qui ont été mis en place au niveau international pour prévenir l'évasion et la fraude fiscales. À cet égard, il est nécessaire de veiller à ce que les accords concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers soient dûment respectés, afin qu'il soit possible d'identifier le bénéficiaire final d'une transaction et d'établir les responsabilités en cas de perte des ressources nécessaires pour garantir les droits. Il importe de veiller à ce que tous les pays participent pleinement à cette démarche et aient pleinement accès à ces renseignements¹⁷.

11.6 Les processus décisionnels liés aux politiques fiscales et budgétaires doivent donner lieu à un véritable débat public, étayés par des dispositifs de dialogue social de nature délibérative, ouverts à tous, transparents et fondés sur un large éventail de données et de théories économiques formulées dans un langage accessible à tous. Il en va de même pour les exonérations fiscales (exemptions, réductions, crédits d'impôts, allègements fiscaux, taux préférentiels et impôts différés), qui réduisent les recettes publiques assurées par le prélèvement fiscal.

11.7 Les banques centrales sont des institutions publiques et, à ce titre, tenues de respecter le droit et les normes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les objectifs d'inflation et d'emploi doivent, au même titre que d'autres, être alignés sur les obligations de l'État en matière de droits de l'homme afin que soit évitée toute mesure régressive inacceptable.

11.8 Les autorités qui coordonnent les interventions menées à grande échelle pour stabiliser le secteur financier comme celles qui optent pour une relative inaction face à la crise de la dette souveraine doivent apporter la preuve que leurs stratégies contribueront à la protection et au respect des droits de l'homme, et préciser dans quelle mesure.

11.9 L'accumulation de réserves de change et l'imposition de restrictions aux entrées et sorties de capitaux à court terme peuvent souvent être considérées comme des interventions efficaces sur le plan de la politique monétaire. Toutefois, l'accumulation d'un volume de réserves de change supérieur à ce qui est recommandé par les règles des institutions financières internationales et, partant, la présence dans les banques centrales d'énormes réserves inutilisées doivent être appréciées à la lumière des besoins immédiats de l'État, en particulier dans la perspective des investissements sociaux et des droits de l'homme. Par ailleurs, la limitation des flux de capitaux spéculatifs peut ouvrir la voie à la mise en œuvre de politiques favorables à la réalisation des droits de l'homme.

11.10 Les États devraient se doter d'un système de renflouement et de taux d'intérêt transparent, établi par la loi dans un cadre démocratique. Ils devraient utiliser un assortiment d'outils pour assurer une réglementation appropriée des marchés financiers mondiaux et nationaux afin de freiner la croissance excessive du crédit. Cet assortiment devrait comprendre des mesures de réglementation prudentielle, des analyses de la viabilité de la dette et des mesures de contrôle des mouvements de capitaux¹⁸.

¹⁷ Voir A/HRC/31/61.

¹⁸ Voir A/HRC/31/60.

11.11 Les États devraient examiner dans quelle mesure les projets de réforme économique sont susceptibles d'affecter directement ou de réduire leur capacité de prendre en charge la situation écologique nationale et de respecter les limites écologiquement admissibles fixées au niveau mondial, qui ont des incidences sur la réalisation des droits de l'homme.

Principe 12 - Viabilité, allègement et restructuration de la dette

Une analyse indépendante de la viabilité de la dette devrait contenir une étude d'impact sur les droits de l'homme. Les conclusions de ces études devraient servir à éclairer les stratégies et les programmes d'allègement de la dette ainsi que les négociations de restructuration, et éventuellement déclencher de telles négociations lorsqu'un impact défavorable, réel ou potentiel, est décelé. Des audits de la dette peuvent constituer une source d'informations précieuse pour la réalisation de ces études.

Commentaire

12.1 Les programmes d'ajustement structurel n'ont souvent que des objectifs budgétaires à court terme, dont le rétablissement de la viabilité de la dette. L'analyse de la viabilité de la dette repose toujours sur une conception étroite de la notion de viabilité, entendue avant tout comme la capacité d'un pays de rembourser sa dette publique sans recourir à un financement exceptionnel ou procéder à d'importants ajustements de ses politiques.

12.2 De ce fait, la dette publique peut parfois être considérée comme « viable » alors même que le service de cette dette empêche l'État d'honorer ses obligations en matière de droits de l'homme, puisque les ressources affectées au service de la dette le privent des moyens financiers nécessaires à la réalisation de ces droits. Le service de la dette ne devrait pas compromettre la promotion et la réalisation progressive des droits de l'homme.

12.3 Une définition plus complète de la viabilité de la dette englobe sa viabilité économique, sociale et environnementale, ce qui signifie que la dette n'est viable que lorsque son service ne porte pas atteinte aux droits de l'homme et à la dignité humaine et n'empêche pas la réalisation des objectifs internationaux de développement.

12.4 La dette ne saurait être qualifiée de « viable » si l'on fait abstraction de la dimension sociale de la viabilité et de la dimension qui touche aux droits de l'homme. Les projections relatives aux capacités d'amortissement des États emprunteurs doivent garantir que ceux-ci seront en mesure de respecter leurs obligations en matière de promotion des objectifs du développement durable et de réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels.

12.5 Le recensement des effets négatifs, réels ou potentiels, peut orienter les décisions sur l'examen des modalités de remboursement, sur le niveau d'allègement nécessaire pour que les États soient en mesure de respecter, protéger et réaliser tous les droits de l'homme, et sur l'ampleur et la répartition des pertes subies par les diverses catégories de créanciers.

12.6 Des études d'impact sur les droits de l'homme réalisées de manière systématique et indépendante dans le cadre des activités courantes liées à la gestion de la dette et des évaluations de sa viabilité peuvent également permettre de déceler rapidement les cas où les contraintes budgétaires découlant du service de la dette érodent les obligations des États en matière de droits de l'homme, notamment à l'égard des femmes et des autres groupes vulnérables.

Les conclusions de ces études peuvent ainsi être invoquées pour restructurer la dette au moment opportun, atténuer la gravité des crises économiques et empêcher qu'elles n'aient des répercussions préjudiciables sur les droits de l'homme.

12.7 Il convient de noter en particulier que, dans le contexte - non exclusif - des privatisations, les États ont l'obligation de veiller à ce que le risque budgétaire inhérent à toute dette soit dûment comptabilisé et inscrit au bilan, et à ce que les créanciers privés soient tenus de s'abstenir de toute initiative susceptible d'aller à l'encontre de cette même obligation faite à leurs contreparties du secteur public. Les procédures et les critères appliqués par les États pour calculer les incidences budgétaires de certains projets de privatisation doivent être conformes aux meilleures pratiques professionnelles.

12.8 Créanciers et débiteurs devraient par ailleurs mener des négociations sur l'allégement et la restructuration de la dette afin de dégager la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour que les États restent en mesure de respecter leurs obligations dans le domaine des droits de l'homme.

12.9 Le fait de veiller à ce que les conclusions des études d'impact soient systématiquement prises en compte dans la restructuration de la dette témoigne du partage des responsabilités entre créanciers et débiteurs s'agissant de la charge de la dette souveraine.

12.10 L'étude d'impact sur l'environnement comporte une analyse de l'affectation des ressources naturelles du pays, principalement de ses ressources stratégiques comme les minéraux et l'eau. Dans le cas où le remboursement de la dette publique repose sur l'extraction de ressources naturelles, il convient d'en évaluer l'impact social, de définir les mesures de remise en état de l'environnement, et de déterminer la contribution des activités d'extraction aux changements climatiques.

12.11 Les créanciers ont l'obligation indépendante de s'assurer autant qu'il est possible que les responsables gouvernementaux sont habilités par la législation nationale applicable à conclure des accords et que les accords sont en tous points conformes à cette législation.

V. Autres obligations des États, des institutions financières internationales et des acteurs privés

Principe 13 - Assistance et coopération internationales

Les États ont l'obligation de fournir une assistance et une coopération internationales afin de contribuer à la pleine réalisation de l'ensemble des droits. En vertu des obligations qui leur incombent en matière de coopération et d'assistance internationales, les États ont l'obligation de respecter et de protéger l'exercice des droits de l'homme des personnes vivant en dehors des frontières du pays.

À ce titre, ils sont tenus de s'abstenir de toute conduite susceptible de créer un risque prévisible d'atteinte à la jouissance des droits de l'homme par des personnes vivant en dehors des frontières nationales, de contribuer à créer un environnement international propice à l'exercice effectif des droits de l'homme¹⁹ et de réaliser des évaluations des effets extraterritoriaux des lois, des politiques et des pratiques²⁰.

Principe 14 - Influence extérieure et marge d'action

Les États, les institutions financières internationales ou régionales et les autres acteurs non étatiques et étatiques devraient s'abstenir d'exercer d'influence indue sur d'autres États, de manière à ce que ces derniers puissent prendre les mesures qui s'imposent pour concevoir et mettre en œuvre des programmes économiques en utilisant la marge d'action dont ils disposent²¹ dans le respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme, y compris face à une crise économique ou financière.

¹⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale no 24 (2017), par. 37 ; Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels (2011).

²⁰ Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (A/HRC/21/39), par. 92.

²¹ Voir l'objectif de développement durable 17.15 ; Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, annexe, sect. I, par. 9 ; Résolution 25/2625 de l'Assemblée générale.

Le recours systématique à des études d'impact sur les droits de l'homme transparentes et participatives au moment de l'élaboration des réformes économiques liées aux prêts internationaux peut aider les États débiteurs à appliquer des mesures de gestion de crise sans subir de pressions extérieures indues et à conserver le contrôle nécessaire au respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme et d'environnement.

Commentaire

14.1 L'expression « influence extérieure indue » désigne toute ingérence directe ou indirecte dans les affaires économiques d'un État, à travers l'application de mesures économiques et/ou politiques destinées à l'inciter à faire certains choix économiques ou à concéder des avantages qui compromettent sa capacité de respecter les droits de l'homme et de s'acquitter des obligations y afférentes. Ces mesures économiques peuvent englober aussi bien les conditionnalités liées aux programmes d'aide financière que les conditions implicites imposées officieusement par certaines institutions internationales ou régionales.

14.2 Les États mis en difficulté par une crise de la dette ou tout autre fait économique dommageable peuvent perdre temporairement l'accès à certaines sources de financement. Dans ces cas, les autres prêteurs doivent s'abstenir de profiter de leur pouvoir de négociation renforcé pour exercer sur l'État débiteur une influence qui pourrait entraîner des violations des droits de l'homme. Ils doivent au contraire agir d'une manière plus responsable encore en ce qui concerne les incidences de leurs prêts et des conditionnalités dont ils sont assortis sur les droits de l'homme.

14.3 Les États devraient également être en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques économiques, y compris des mesures pour faire face aux crises financières et économiques, qui soient conformes à leurs obligations en matière de droits de l'homme.

Ce faisant, ils devraient être à l'abri de toute influence indue exercée par des entreprises ou des personnes qui s'efforcent de promouvoir leurs intérêts et cherchent à privilégier les intérêts économiques des entreprises au détriment de la réalisation des droits de l'homme ou du bien-être environnemental nécessaire à cette réalisation, ou à les perturber de toute autre manière. Les États doivent prendre des mesures pour déceler et prévenir ces conflits d'intérêts en mettant en place un cadre réglementaire qui garantit, entre autres choses, que les relations visées sont régies par les principes de la transparence et de la responsabilité. Un cadre de ce type pourrait englober des règles sur le financement des partis politiques et la prévention de la corruption.

14.4. Les États hôtes devraient adopter des lois relatives à l'investissement étranger qui oblige les investisseurs à réaliser des études d'impact sur les droits de l'homme par l'intermédiaire d'instances neutres exerçant de manière transparente et équitable. Les États d'accueil et les investisseurs devraient s'appuyer sur ces évaluations pour rendre plus durables les investissements et renforcer leurs incidences environnementales au profit de toutes les parties prenantes, investisseurs compris.

Principe 15 - Obligations des créanciers et des donateurs publics

Les institutions financières internationales, les prêteurs bilatéraux et les donateurs publics devraient garantir que les conditions de leurs transactions et leurs propositions relatives aux réformes et aux conditionnalités liées à l'aide financière ne compromettent pas la capacité de l'État emprunteur ou de l'État bénéficiaire de respecter et protéger les droits de l'homme et de s'acquitter des obligations y afférentes²².

Les États, qu'ils agissent seuls ou dans le cadre d'institutions financières internationales, et ces mêmes institutions devraient s'abstenir de contraindre les États emprunteurs/bénéficiaires à remettre en cause leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme, ou de contribuer directement ou indirectement à cette remise en cause.

²² E/C.12/2016/1, par. 8.

En conséquence, lorsqu'ils accordent un prêt ou proposent des conseils au sujet d'une réforme économique, les institutions financières internationales, les prêteurs bilatéraux et les autres donateurs publics sont tenus d'évaluer les incidences de leur action sur les droits de l'homme.

Commentaire

15.1 Les études d'impact sur les droits de l'homme devraient être une composante obligatoire de tous les programmes d'ajustement et de réforme économiques et permettre d'éviter toute violation des droits de l'homme. Il en va de même pour les programmes élaborés en collaboration avec les institutions financières internationales, les prêteurs bilatéraux et les donateurs publics dans le cadre des activités relatives à la gestion de la dette et à l'aide financière. Toutes les mesures et conditionnalités liées aux prêts proposées devraient faire l'objet d'une étude d'impact sur les droits de l'homme.

Ces études devraient être réalisées avant la conclusion des accords - à temps pour peser sur les résultats des négociations - et comporter une analyse de l'impact des mesures prévues sur les groupes généralement marginalisés. Tout au moins dans les situations d'urgence, il conviendrait de considérer la mise en place d'instruments suffisamment souples pour que des mesures d'ajustement adéquates qui respectent les droits de l'homme puissent être élaborées. Des clauses suspensives applicables dans certains cas précis pourraient être prévues dès lors que des incidences négatives sur les droits de l'homme effectives ou potentielles sont constatées.

15.2 Parmi les obligations mentionnées au paragraphe précédent, les États sont, par exemple, tenus de participer de bonne foi à des programmes d'allègement de la dette et à des négociations de restructuration dans le cadre d'un processus formel d'engagement délibératif et de dialogue social²³. Les États sont aussi tenus de rechercher activement des accords relatifs à la dette qui soient financièrement viables et respectueux des

droits de l'homme. Les créanciers devraient s'abstenir de toute attitude prédatrice ou obstructionniste susceptible de contraindre les États à agir en violation de leurs obligations en matière de droits de l'homme pour rembourser leurs dettes ou d'influer directement sur la capacité des États de s'acquitter de ces obligations.

15.3 Les États ne peuvent pas se soustraire à leur responsabilité en ce qui concerne des actions ou des fonctions qu'ils ont déléguées à des institutions internationales ou à des acteurs privés (financement mixte et privatisation) ; ils ne peuvent pas invoquer la délégation pour justifier le non-respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme et la non-reconnaissance de la portée extraterritoriale de ces obligations.

15.4 Les prêteurs bilatéraux et les autres donateurs publics, y compris les institutions financières garanties par l'État ou les institutions financières privées qui accordent des prêts assortis de garanties publiques, ont des obligations extraterritoriales en matière de droits de l'homme, qu'ils sont tenus de respecter dans les décisions qu'ils prennent concernant les mesures de réforme économique des États.

Principe 16 - Obligations des créanciers privés

Les créanciers privés, lorsqu'ils négocient des transactions avec des États ou d'autres entités publiques, y compris lorsqu'ils prennent des décisions dans le cadre de réformes économiques, ne devraient pas compromettre la capacité de l'État de respecter et protéger les droits de l'homme et de remplir ses obligations en la matière. Entre autres choses, ces créanciers devraient évaluer les incidences sur les droits de l'homme de leurs propres actions et des activités qu'ils financent, à moins qu'ils n'aient constaté que les États débiteurs ou les institutions financières internationales et régionales ont effectué des évaluations efficaces, y compris en ce qui concerne l'égalité des sexes et les effets sur l'environnement.

²³ Résolution 69/319 de l'Assemblée générale.

Commentaire

16.1 Afin d'identifier, de prévenir et d'atténuer les effets négatifs de certaines actions ou inactions sur les droits de l'homme, ainsi que d'en rendre compte, les créanciers privés devraient procéder à des études d'impact sur les droits de l'homme. Cette exigence devrait être énoncée de manière plus précise dans les plans d'action nationaux sur les entreprises et les droits de l'homme²⁴.

16.2 En rapport avec le principe 13 et le commentaire 15.3, les obligations, y compris les obligations extraterritoriales, des États d'accueil et des États d'origine en matière de protection des droits de l'homme exigent la mise en place de garanties adéquates contre les effets négatifs sur les droits de l'homme de la conduite des sociétés privées.

16.3 Les créanciers privés, tout comme les créanciers publics, ont notamment l'obligation d'agir de bonne foi²⁵. De plus, les parties privées qui déposent des plaintes vagues fondées sur des accords internationaux d'investissement contre des États en situation de surendettement pourraient se trouver en situation de violation du principe de bonne foi, en particulier lorsque ces plaintes sont déposées avec l'espoir ou l'intention d'obtenir des règlements plus favorables que ceux accordés aux autres créanciers et/ou investisseurs²⁶.

VI. Études d'impact sur les droits de l'homme

Principe 17 - Fondements et objectifs d'une étude d'impact sur les droits de l'homme

Les États et les créanciers devraient réaliser des études de l'impact sur les droits de l'homme des réformes économiques envisagées et adoptées en réponse à des crises économiques et financières aiguës susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les droits de l'homme.

Les États devraient également réaliser régulièrement et périodiquement des études de l'impact sur les droits de l'homme des processus de réforme économique à court, à moyen et à long terme dans des périodes économiques moins difficiles. Les études de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme devraient :

a) Étudier et analyser rapidement jusqu'à quel point les mesures proposées, associées à d'autres mesures et politiques économiques en cours ou à venir, pourraient contribuer ou nuire au respect des obligations de l'État en matière de droits de l'homme.

b) Servir à montrer comment les mesures proposées, associées à d'autres mesures et politiques économiques en cours ou à venir, pourraient avoir un impact sur les droits de l'homme de l'ensemble de la population, en particulier des personnes et des groupes les plus marginalisés ou vulnérables ;

c) Recenser toute mesure a priori régressive ainsi que des mesures économiques de remplacement qui pourraient restreindre les droits de l'homme aussi peu que possible et permettre d'éviter toute régression inadmissible ;

d) Établir une liste (non exhaustive) de mesures de prévention et d'atténuation visant à assurer la conformité des réformes économiques envisagées avec les obligations de l'État en matière de droits de l'homme.

Commentaire

17.1 Une étude préalable d'impact sur les droits de l'homme est une démarche structurée permettant d'examiner d'autres options politiques et d'analyser les effets des mesures proposées sur les droits de l'homme²⁷.

²⁴ Voir les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (A/HRC/17/31) ; et Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale N° 24, par. 5. Les termes « créanciers privés » désignent les détenteurs privés d'obligations, les banques privées, d'autres institutions financières privées et les fabricants, exportateurs et autres fournisseurs de biens qui détiennent une créance financière.

²⁵ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Principes visant à promouvoir des pratiques responsables pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains, 10 janvier 2012, principe N° 7.

²⁶ Voir A/72/153 et Corr.1.

²⁷ Voir Center for Economic and Social Rights, *Assessing austerity : monitoring the impact of fiscal consolidation*, point de situation, février 2018.

Cette démarche contribue à l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes en rendant les impacts sur les droits de la personne plus visibles compte tenu de l'expérience historique, et constitue une base plus fiable pour prévoir les incidences potentielles et évaluer les effets des mesures de prévention, d'atténuation et de compensation proposées.

17.2 Les études d'impact sur les droits de l'homme peuvent fournir des données empiriques permettant d'évaluer de manière exacte la proportionnalité et la légitimité des mesures économiques du point de vue des droits de l'homme et de garantir que les droits des femmes seront aussi pris en compte.

C'est pourquoi tous les États devraient effectuer des études d'impact sur les droits de l'homme afin de déterminer si les réformes économiques examinées sont conformes à leurs obligations en matière de droits de l'homme. Les décisions des États en matière de politique économique devraient tenir compte des résultats des études d'impact sur les droits de l'homme. Ces études devraient être largement publiées sous une forme accessible, faire l'objet de concertations avec les personnes concernées, et intégrer les options ayant fait l'objet d'échanges de vues et d'accords.

17.3 Pendant l'examen des moyens de prévenir une crise économique ou d'y faire face, on envisage, par exemple, des mesures anticycliques, un allègement total ou partiel de la dette et des suspensions à moyen ou à long terme des paiements des créanciers, ainsi que des révisions de la politique fiscale.

17.4 L'analyse devrait porter sur les diverses possibilités d'action, notamment les réductions budgétaires, les nouvelles mesures fiscales, les politiques monétaires et d'autres mesures d'ajustement telles que la déréglementation du marché du travail, qui sont susceptibles de faire sentir leurs effets sur la population, en particulier sur les groupes les plus vulnérables et sur les membres de la population qui risquent de subir ou ont subi les effets ponctuels ou cumulatifs des mesures. Elle devrait recourir à divers outils et méthodes quantitatifs et qualitatifs, y compris participatifs, et comparer précisément l'impact sur les droits de l'homme de différents scénarios, notamment les

réductions budgétaires, les augmentations d'impôt et les mesures de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, ainsi qu'un examen des dépenses fiscales.

17.5 Une analyse de la répartition potentielle (et cumulative) des effets est nécessaire pour s'assurer que les personnes les plus vulnérables ne seront pas touchées de manière disproportionnée par la crise en raison de conditions contextuelles et/ou globales particulières et qu'au contraire, elles seront protégées de ces effets, en utilisant au maximum les ressources existantes de l'État et de la communauté internationale.

17.6 Pour prendre des mesures en période de crise économique, un État doit trouver le juste équilibre entre des priorités concurrentes et faire des compromis appropriés dans des conditions de pressions financières, politiques et temporelles potentiellement très difficiles. Une étude d'impact sur les droits de l'homme peut aider les États à justifier des choix difficiles si ceux-ci sont conformes aux orientations normatives en matière de droits de l'homme et visent à éviter les mesures discriminatoires et à réduire au minimum les effets disproportionnés sur la population.

17.7 Le processus devrait également comprendre l'élaboration de mesures de politique économique visant à prévenir, atténuer ou compenser (notamment, mais non exclusivement, sous la forme d'indemnisation) les effets qui ne peuvent être évités, en adoptant une vue d'ensemble de toutes les mesures prises pour faire face à une crise. Les interventions en cas de crise peuvent comprendre une série de mesures qui, cumulativement et globalement, touchent l'ensemble de la population. Les mesures devraient en effet protéger tous les droits de l'homme de toute la population, et en particulier des plus vulnérables.

17.8 Les études de l'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme doivent intégrer des outils complémentaires conçus et utilisés dans des domaines connexes. Une étude d'impact sur les droits de l'homme, si elle est effectuée correctement, peut être complétée par des études d'impact environnemental, social et réglementaire, et devrait comprendre une analyse budgétaire fondée sur les droits de l'homme.

Par exemple, lorsqu'une étude d'impact sur les droits de l'homme est effectuée conformément aux présents principes directeurs, la viabilité budgétaire et économique des accords commerciaux et/ou d'investissement doit y être intégrée. En particulier, étant donné que le respect des obligations imposées par les accords commerciaux et/ou d'investissement est généralement assuré par la menace de sanctions économiques ou de réparations autorisées ou prévues par un mécanisme de règlement des différends associé à un accord particulier ou par un tribunal arbitral international, il faut accorder une attention particulière aux effets que ces obligations, y compris leurs effets cumulés potentiels, peut avoir sur les budgets publics²⁸.

Principe 18 - Évaluations ex ante et ex post

Les études d'impact sur les droits de l'homme devraient faire partie intégrante des processus décisionnels concernant les réformes économiques ou la conditionnalité des prêts, et devraient être effectuées à intervalles réguliers. Elles devraient être réalisées ex ante, pour évaluer les impacts prévisibles des changements d'orientation proposés, ou ex post, c'est-à-dire en évaluant rétrospectivement les incidences réelles des changements de politique et de leur mise en œuvre afin, au besoin, d'y réagir.

Commentaire

18.1 Les réformes économiques devraient toujours être accompagnées d'évaluation de leur impact sur les droits de l'homme. Ces études devraient être intégrées dans le processus de gestion des politiques, de leur élaboration à leur mise en œuvre en passant par leur suivi. Elles devraient être engagées aussi tôt que possible pendant la phase d'élaboration des politiques, de manière à pouvoir influencer sur le choix des autres options envisageables, et avant la conclusion d'accords sur les programmes avec les créanciers, en temps utile pour influencer sur les résultats des négociations. Elles devraient permettre de considérer les mesures à court terme qui ont déjà été adoptées et de proposer des ajustements et d'asseoir une planification à moyen ou à plus long terme.

18.2 Lorsqu'une grave crise financière ou économique contraint le gouvernement

à prendre des décisions dans des délais extrêmement serrés, l'État peut ne pas être en mesure de réaliser une étude d'impact approfondie sur les droits de l'homme avant de décider de la manière de réagir à la crise. Dans ces situations, le gouvernement est tenu, autant que possible compte tenu des circonstances, d'effectuer et de publier une étude d'impact sur les droits de l'homme avant de prendre toute décision ou mesure politique. Le Gouvernement devrait également : a) expliquer publiquement pourquoi il lui est impossible de réaliser une étude d'impact ex ante complète ; b) entreprendre une étude d'impact ex post pleinement conforme dès que les conditions le permettent ; c) prendre des mesures pour remédier le plus rapidement possible à tous les effets négatifs sur les droits de l'homme recensés dans l'une ou l'autre des études d'impact.

18.3 Pour les réformes à moyen et à long terme, une étude d'impact sur les droits de l'homme peut aider les États et les institutions financières internationales à créer les capacités d'adaptation nécessaires pour s'adapter aux changements qui doivent être apportés à l'économie afin de mieux faire face à la prochaine crise économique et financière et d'instaurer un sentiment fort d'inclusion sociale. Cela est particulièrement utile pour les femmes si elles se trouvent dans des situations où elles sont généralement exclues de la prise de décisions. Un examen approfondi et bien documenté aidera également l'État concerné ou d'autres États à prendre des décisions fondées sur des données probantes lors de crises futures.

18.4 Tout au long des cycles politiques, les programmes de réforme économique devraient être évalués de manière à déterminer s'ils ont permis une répartition juste et équitable des charges associées aux ajustements au niveau social, et pas seulement s'ils ont réduit les déficits budgétaires et rétabli la viabilité de l'endettement ou la croissance économique. Ces évaluations devraient déterminer dans quelle mesure les programmes de réforme ont permis de protéger les droits de l'homme, en particulier ceux des groupes en situation de vulnérabilité ou risquant d'en ressentir davantage les effets, et recenser les lacunes à combler.

²⁸ Voir A/HRC/19/59/Add.5, annexe, par. 1.3.

18.5 Les études d'impact sur les droits de l'homme ne devraient pas se limiter à l'examen des effets néfastes potentiels ou réels sur les droits de l'homme, mais devraient également servir à déterminer les mesures à prendre pour promouvoir l'exercice des droits de l'homme et les possibilités offertes aux responsables de promouvoir la réalisation de ces droits dans le cadre des réformes économiques.

18.6 Le renforcement des capacités en matière d'étude d'impact sur les droits de l'homme est d'une importance cruciale car il rendrait la réalisation de ces études moins longue, plus prévisible, moins coûteuse et contribuerait à rendre ces évaluations plus précises et plus complètes. Les gouvernements devraient mettre en place des systèmes permettant de veiller à ce que les données et informations nécessaires soient produites et publiées, et ils devraient travailler en étroite collaboration avec les membres de la société civile pendant les « périodes de conjoncture favorable » afin qu'ils soient prêts à participer rapidement aux études d'impact sur les droits de l'homme si nécessaire, régulièrement ou exceptionnellement.

Principe 19 - Participation

Le droit de participer devrait faire partie intégrante du processus d'étude d'impact sur les droits de l'homme. Il devrait également occuper une place centrale dans l'examen des options politiques, dans le(s) document(s) final(s) (publication et communication d'informations et de résultats), dans la mise en œuvre des mesures et dans le suivi des effets de ces mesures.

Commentaire

19.1 Lorsqu'ils élaborent des mesures nécessitant des études d'impact sur les droits de l'homme, les États et les institutions financières internationales doivent permettre et rechercher le dialogue national le plus large possible et assurer la participation effective et utile en temps voulu de tous les citoyens et groupes, y compris les groupes marginalisés et ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets de ces mesures. Les femmes,

les enfants et les personnes handicapées étant généralement sous-représentés dans les sphères politique et économique, des efforts particuliers doivent être déployés pour garantir leur capacité à participer aux décisions relatives aux mesures prises, en utilisant des méthodes de participation innovantes. Les organisations de la société civile et les différents acteurs, au sens le plus large du terme, devraient également disposer de canaux de participation adéquats et accessibles en temps voulu.

19.2 Les différents niveaux de gouvernement devraient aussi être informés et consultés de manière appropriée, et les voies de communication et d'information correspondantes devraient être suivies, y compris au sein des branches législatives et des mécanismes administratifs mis en place en vue d'assurer les échanges entre les différents niveaux de gouvernement local et infranational.

19.3 Une véritable participation n'est possible que si les gouvernements fournissent en temps voulu des informations complètes et accessibles sur tous les aspects des finances publiques, y compris les budgets et les résultats macroéconomiques. Les gouvernements devraient également expliquer de manière adéquate les motivations de leurs choix politiques à l'ensemble de la population, et en particulier aux personnes les plus susceptibles de subir les effets des réformes.

19.4 Pour garantir une participation effective et utile, un certain nombre de droits de l'homme devraient être protégés, notamment la liberté d'expression et d'accès à l'information, la liberté de la presse, le droit de réunion pacifique et la liberté d'association.

19.5 Les mesures de réforme économique devraient être adoptées par les organes compétents conformément aux procédures établies par le droit interne. Elles devraient être examinées et débattues par le Parlement pour permettre une participation politique effective et l'application des contrôles et contreponds nécessaires.

19.6 Lorsque des réformes du marché du travail sont envisagées, il faudrait veiller en particulier à consulter, dès que possible, les syndicats et les associations d'employeurs locaux et nationaux en recourant, lorsqu'ils existent, aux mécanismes nationaux de dialogue social. Comme toute réforme du travail doit comprendre des mesures visant à surmonter la ségrégation horizontale et verticale entre les sexes, les représentantes des femmes doivent également prendre part à ce dialogue social.

19.7 Le débat public et le contrôle des mesures politiques devraient commencer le plus tôt possible et s'appliquer non seulement aux politiques et initiatives de l'État, mais aussi aux accords avec les institutions supranationales et/ou les prêteurs. Les conditionnalités liées aux programmes d'aide financière devraient faire l'objet d'un large débat, garantissant la participation de la population, ainsi que d'un contrôle et d'un débat parlementaire.

Principe 20 - Accès à l'information et transparence

Afin de garantir le droit de diffuser, rechercher et recevoir des informations librement et de manière transparente, une étude d'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme nécessite un large éventail de données quantitatives et qualitatives. Les États devraient veiller à ce que ces informations soient disponibles, accessibles et fournies en temps opportun et de manière transparente, et à ce que leur analyse permette de comprendre les implications et les effets des réformes économiques.

Commentaire

20.1 Les normes mondiales et régionales relatives aux droits de l'homme garantissent non seulement le droit de diffuser librement l'information, mais aussi le droit de la rechercher et de la recevoir librement, qui s'inscrit dans le cadre de la liberté d'expression.

20.2 Les obstacles à l'accès à l'information peuvent entraver l'exercice des droits civils et politiques ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels. Les exigences fondamentales associées à la gouvernance

démocratique, telles que la transparence, la responsabilisation des autorités publiques ou la promotion de processus décisionnels participatifs, ne peuvent être respectées dans la pratique sans un accès adéquat à l'information.

20.3 La validité et la crédibilité des données collectées doivent être évaluées à la lumière de normes clairement définies et transparentes qui reflètent les principes de non-discrimination, d'égalité, d'inclusion et de participation. Pour que le principe de non-discrimination soit respecté et que la situation des groupes potentiellement vulnérables ou marginalisés soit dûment prise en considération, il est essentiel que les indicateurs retenus fournissent des informations ventilées par âge, sexe, type de handicap, région, origine ethnique, niveau de revenus et tout autre critère pertinent au regard de la situation des groupes à risque de marginalisation dans le pays²⁹.

20.4 Il existe un certain nombre de méthodes d'analyse quantitative. Il est possible d'utiliser des méthodes bien établies de modélisation des effets distributifs entre les quintiles et les déciles de revenu. Pour que le principe de non-discrimination soit respecté et que la situation des groupes potentiellement vulnérables ou marginalisés soit dûment prise en considération, il est essentiel que les indicateurs retenus fournissent des informations ventilées, comme indiqué au paragraphe précédent.

Ces normes relatives aux études d'impact sur les droits de l'homme doivent pouvoir être adaptées à des niveaux très divers s'agissant de la disponibilité des données et des capacités en matière de réalisation d'études d'impact sur les droits de l'homme pour que cet outil puisse être utilisé dans un large éventail de situations.

20.5 Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 comprend un grand nombre d'indicateurs. Des données fiables et ventilées sont nécessaires pour améliorer la modélisation ou, à tout le moins, affiner l'analyse. Bien que les indicateurs accompagnant les objectifs ne soient pas nécessairement fondés sur les droits et que les données qui en résultent ne fourniront pas

²⁹ Pour des orientations à ce sujet, voir, par exemple, Organisation des États américains, Progress Indicators for Measuring Rights Under the Protocol of San Salvador, 2015 ; et Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre, 2012.

forcément un aperçu complet de tous les aspects relatifs aux droits de l'homme, ces informations pourraient s'avérer utiles dans le cadre des études d'impact sur les droits de l'homme.

Toutefois, la validité des données communiquées dans le cadre du processus des objectifs de développement durable devrait être soigneusement examinée avant d'utiliser ces données comme base de décision et de politique économique.

20.6 En ce qui concerne les données qualitatives, les études ciblées, les enquêtes, les témoignages et l'examen d'autres types d'analyse sont primordiaux, et cela inclut notamment, lorsqu'elles sont disponibles, les demandes introductives d'instance administrative, la jurisprudence et les précédents concernant les affaires individuelles et collectives, car ils donnent également un aperçu du type de violations, des tendances et des limites rencontrées dans l'accès à l'assistance, aux réparations et à la justice. Même dans les contextes où des données ventilées sont facilement disponibles, elles devraient toujours être triangulées avec des données qualitatives sur les situations discriminatoires.

20.7 Lorsque les analyses qualitatives sont effectuées, il faut veiller à ce que les contingences liées à l'utilisation de modèles quantitatifs soient prises en considération et, si possible, évitées. De telles contingences pourraient découler de l'utilisation de données historiques, du choix des variables, etc.

20.8 La coopération internationale peut être particulièrement utile à cet égard pour les pays disposant de ressources limitées pour la collecte de données.

20.9 La transparence et une large diffusion de l'information sont également essentielles lors de la réalisation de l'étude d'impact et peuvent être assurées notamment en publiant les conclusions dans leur totalité et en rendant compte de l'étude ainsi que de ses conclusions et recommandations.

Principe 21 - Accès à la justice, principe de responsabilité et voies de recours

Les États doivent veiller à ce que l'accès à la justice et le droit à un recours effectif

soient garantis au moyen de mécanismes judiciaires, quasi judiciaires, administratifs et politiques lorsque des actes ou des omissions dans l'élaboration et/ou la mise en œuvre des réformes économiques compromettent les droits de l'homme. Les États devraient veiller à ce que la population soit pleinement informée des procédures, mécanismes et voies de recours qui s'offrent à elle, et à ce que ces mécanismes soient physiquement et financièrement accessibles à tous.

Commentaire

21.1 Le droit à un recours utile comprend l'obligation d'offrir des réparations et des garanties de non-répétition. Il est essentiel que le pouvoir judiciaire soit indépendant, financé de manière appropriée et proactif, à la fois pour éviter que les réformes économiques compromettent les droits de l'homme et pour offrir des voies de recours utiles en cas de préjudice. Une étude d'impact sur les droits de l'homme peut servir à garantir l'existence de procédures et de mécanismes de responsabilisation en exigeant des choix politiques clairement définis et justifiés et en veillant à ce que ces choix aient été faits avec la participation inclusive de la population potentiellement touchée.

21.2 Un processus décisionnel inclusif et conforme au principe de responsabilité renforce la légitimité des choix faits et leur appropriation par les personnes concernées. En outre, un tel processus permet d'atténuer les conflits sociaux, qui peuvent nuire aux institutions démocratiques et à l'état de droit.

À cette fin, il est essentiel de mettre en place un système fonctionnel de mécanismes nationaux, régionaux et internationaux de responsabilisation en matière de droits de l'homme, comprenant notamment des institutions nationales des droits de l'homme indépendantes et dotées des compétences nécessaires. Les États devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations formulées par les organes chargés des droits de l'homme aux niveaux national, régional et international.

21.3 Les mesures couvertes par les principes directeurs énoncés dans le présent document devraient faire l'objet d'un accord à tous les niveaux des gouvernements, et une attention particulière devrait être

accordée à la répartition des charges entre les collectivités locales, qui sont souvent les principaux fournisseurs de services sociaux à la population, ainsi qu'aux ressources financières allouées à ces collectivités. Ces mesures devraient également pouvoir faire l'objet d'un contrôle, notamment d'un contrôle de l'autorité judiciaire concernant le droit applicable, et les agents de l'État participant à l'élaboration et à l'adoption de telles mesures devraient répondre de toute décision politique dangereuse pour la jouissance des droits de l'homme.

21.4 Étant donné que la corruption peut intervenir dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des réformes économiques, des mesures et des mécanismes clairs de prévention et de lutte contre la corruption doivent être mis en place en vue de garantir le respect du principe de responsabilité.

Principe 22 - Qui devrait réaliser les études d'impact ?

Les études d'impact des réformes économiques sur les droits de l'homme devraient être indépendantes, fiables, crédibles et tenir compte des questions de genre. À cet égard, chaque pays devrait décider quelle(s) institution(s) est (sont) la (les) plus à même de les réaliser, en fonction des critères applicables.

Commentaire

22.1 Les principes directeurs énoncés dans le présent document sont suffisamment souples pour s'adapter aux besoins particuliers des ministères, des organes consultatifs, des commissions parlementaires, des institutions nationales des droits de l'homme, des tribunaux, des institutions financières internationales, des créanciers privés, des mécanismes internationaux des droits de l'homme, des universités ou des organisations de la société civile.

22.2 *La pertinence de l'institution ou de l'équipe chargée de l'étude d'impact devrait être mesurée par rapport à des critères préétablis, qui devraient comprendre, au minimum, les aspects suivants* : son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et de tout créancier ou toute institution alignée sur

des créanciers ; les compétences appropriées ; un financement suffisant³⁰ ; la diversité des membres de l'équipe ou de l'organe chargé d'effectuer l'étude et, notamment, la parité des sexes ; l'engagement des collectivités touchées ; et la crédibilité et la légitimité aux yeux de différents groupes de parties prenantes tels que les organismes publics, les acteurs internationaux et la société civile.

22.3 L'indépendance à l'égard de tout créancier ou de toute institution alignée sur des créanciers chargé d'élaborer des programmes d'ajustement est nécessaire dans le cadre des études d'impact effectuées par les États eux-mêmes, étant donné que leurs conclusions peuvent être utilisées pour étayer les politiques d'emprunt et la gestion de la dette, ainsi que pour motiver des activités de restructuration de la dette. Cela n'empêche pas ces acteurs de participer à une étude ou d'entreprendre des études à leur propre initiative.

22.4 Les États devraient doter le secteur public d'une capacité nationale, professionnelle et indépendante d'analyse des politiques pour éviter de dépendre de prestataires privés. Des critères de nomination, une réglementation et des mécanismes de reddition de comptes clairs, rigoureux et transparents devraient être établis préalablement en ce qui concerne la désignation d'entités privées pour effectuer des études d'impact sur les droits de l'homme, et s'accompagner d'un contrôle indépendant au sein de l'État. Ces entités ou sociétés privées devraient être considérées comme aussi responsables que toute autre entité exerçant une fonction de service public. La délégation par l'État d'une de ses fonctions à une société privée ou à un tiers ne libère en aucune façon l'État des obligations qui lui incombent en vertu du droit international des droits de l'homme, ni l'acteur privé de son obligation d'appliquer toutes les normes juridiques de fond et de procédure énoncées dans les présents principes.

22.5 Les États devraient prendre des mesures pour aider les communautés touchées et la société civile en général à fournir des informations parallèlement aux processus d'étude et, dans la mesure du possible, à mener directement des études d'impact sur les droits de l'homme.

³⁰ Voir A/HRC/19/59/Add.5.

**Conseil des droits de l'homme**

Quarante et unième session

24 juin-12 juillet 2019

Point 9 de l'ordre du jour

Le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée : suivi et application de la Déclaration et du Programme d'action de Durban**EXTRACTIVISME MONDIAL ET ÉGALITÉ RACIALE*****Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée****Résumé**

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Tendayi Achiume, examine la question de l'égalité raciale et de l'extractivisme, mettant en lumière les pièges d'une approche anhistorique et « aveugle à la couleur » du problème. Elle explique la raison pour laquelle les obligations d'égalité raciale et de non-discrimination consacrées par le cadre international des droits de l'homme doivent être au centre de la réforme, de la réglementation et de l'analyse de l'économie extractiviste. La Rapporteuse spéciale se livre à a) une analyse structurelle de l'égalité raciale au niveau mondial qui met en évidence les effets de subordination raciale engendrés par la répartition inégale du pouvoir entre les États, et entre les États et les sociétés transnationales, et b) une analyse plus circonscrite de l'égalité raciale, au niveau national, qui montre bien les atteintes aux droits de l'homme de caractère discriminatoire sur le plan racial subies par les populations qui vivent directement sur les territoires d'extraction ou à proximité. Enfin, la Rapporteuse spéciale formule des recommandations à l'intention de toutes les parties prenantes visant à garantir la protection des droits de l'homme dans l'économie extractiviste, en particulier dans la lutte contre les inégalités raciales structurelles dans le monde, qui découlent des inégalités persistantes en matière de souveraineté.

I. Activités de la Rapporteuse spéciale**A. Visites de pays**

1. La Rapporteuse spéciale tient à remercier les Gouvernements du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et du Maroc pour leur invitation et la

coopération qu'ils lui ont apportée durant les visites officielles qu'elle a effectuées dans leur pays en 2018. Elle remercie également les Gouvernements des Pays-Bas et du Qatar de l'avoir invitée à se rendre dans leur pays dans le courant du second semestre de 2019, ainsi que ceux du Brésil et de la Pologne d'avoir accepté ses demandes de visite. Elle compte sur la coopération du Brésil et de la Pologne pour que ses missions puissent être programmées en 2020.

* La soumission tardive du présent document s'explique par le souci d'y faire figurer les renseignements les plus récents reçus en réponse à l'appel à contributions lancé par la Rapporteuse spéciale.

La Rapporteuse spéciale prie instamment les États Membres de réserver une réponse positive à ses demandes en attente.

B. Autres activités

2. Les activités menées par la Rapporteuse spéciale d'avril à juillet 2018 sont consignées dans le rapport qu'elle a soumis à l'Assemblée générale à sa soixante-treizième session (A/73/305). De juillet 2018 à avril 2019, la Rapporteuse spéciale a participé à diverses conférences internationales et présenté plusieurs mémoires d'amicus curiae exposant les principes qui sous-tendent l'égalité raciale et la non-discrimination et les obligations qui en découlent au sein du cadre international des droits de l'homme. Au plan multilatéral, la Rapporteuse spéciale a été invitée à participer en tant qu'experte à la Conférence intergouvernementale pour l'adoption du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières en 2018, et a été l'oratrice principale de la séance plénière commémorative de l'Assemblée générale tenue à New York le 25 mars 2019 pour célébrer la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale.

3. En octobre 2018, la Rapporteuse spéciale a tenu deux consultations en marge de la soixante-treizième session de l'Assemblée générale et a participé à diverses réunions, y compris une réunion du Groupe des Amis de l'élimination de la discrimination raciale.

4. En réponse à son appel à contributions aux fins de l'établissement du présent rapport, la Rapporteuse spéciale a reçu 22 communications. Elle tient à saluer la grande qualité des observations qui y étaient formulées.

II. Égalité raciale et économie extractiviste dans le monde

5. Les inégalités fondamentales qui caractérisent l'économie politique mondiale se retrouvent dans l'économie extractiviste. Les États puissants et leurs sociétés transnationales, et les élites politiques des États plus faibles qui sont des pays d'extraction, se révèlent clairement gagnants. Les populations de ces

territoires d'extraction font les frais de l'économie extractiviste, trop souvent au prix de leur vie. L'objet du présent rapport est d'expliquer la raison pour laquelle les obligations relatives à l'égalité raciale et à la non-discrimination inscrites dans le cadre international des droits de l'homme doivent être au centre de toute réforme, réglementation et évaluation de l'économie extractiviste. Le rapport vise en outre à expliquer en quoi l'égalité souveraine, le droit des peuples à l'autodétermination et le droit au développement sont essentiels pour parvenir à l'égalité raciale et à la non-discrimination, et doivent être considérés comme tels lorsqu'il s'agit d'élaborer des normes et des pratiques fondées sur les droits de l'homme pour chaque aspect de l'économie extractiviste.

6. Dans le rapport, l'expression « économie extractiviste » renvoie aux industries, aux acteurs et aux flux financiers, ainsi qu'aux processus et produits économiques, matériels et sociaux, associés aux activités d'extraction des ressources naturelles dans le monde. L'économie extractiviste s'entend de l'extraction de minéraux et de combustibles fossiles mais aussi des activités d'exploitation agricole, forestière et piscicole en monoculture intensive. Les conditions de l'économie extractiviste sont déterminées par une série d'acteurs dont les plus influents incluent les États, les sociétés nationales et transnationales et leurs actionnaires, les institutions internationales de financement et de développement et les organes et institutions multilatéraux de gouvernance. Vient ensuite la société civile, qui a moins d'influence mais joue un rôle important dans l'économie extractiviste, notamment les syndicats nationaux et transnationaux, les organisations de défense des droits de l'homme et les mouvements sociaux. Alors que des populations entières de certains pays et de certaines régions participent à l'économie extractiviste, la majorité d'entre elles n'ont aucun moyen direct de la maîtriser.

7. L'extractivisme a pour caractéristique distinctive qu'il repose sur l'extraction de matières premières dans des territoires anciennement colonisés et sur la transformation, le commerce et la consommation des produits d'extraction dans une économie mondialisée dont les principaux bénéficiaires sont les pays, les sociétés transnationales et les consommateurs du Nord, ou monde dit « développé ».

Il se trouve que les territoires riches en ressources naturelles sont aussi ceux qui, depuis l'époque coloniale, connaissent les pires formes du sous-développement, ce qui d'après Walter Rodney est une condition de l'exploitation structurelle¹. On parle souvent, à propos des conséquences négatives de l'abondance de ressources naturelles, notamment des conséquences d'ordre économique, d'une mystérieuse «malédiction des ressources» ou d'un «paradoxe» inéluctable alors qu'une approche historique appropriée fait clairement apparaître que la dévastation socioéconomique et politique que connaissent de nombreux pays du Sud riches en ressources est le résultat d'une économie extractiviste mondiale profondément enracinée dans des inégalités constitutives.

8. La pauvreté et le sous-développement sont le résultat prévisible de siècles de construction de l'économie dans laquelle les puissances coloniales ont intégré les territoires colonisés et leurs économies dans les marchés mondiaux dans des conditions de dépendance économique², avec le concours des élites des pays du Sud et au détriment de l'écrasante majorité des populations concernées. L'extractivisme a été et demeure au centre de ces liens de dépendance et de domination, ce qui a des incidences profondes sur la justice et l'égalité raciales. On comprend donc aisément pourquoi le terme « extractivisme » a été généralement utilisé pour désigner des activités économiques prédominantes axées essentiellement sur l'extraction de ressources et sur la marchandisation de la nature, caractérisées par l'absence de politique de redistribution des revenus³.

Ce terme renvoie aussi aux structures économiques et à une logique d'accumulation fondées sur la surexploitation des ressources naturelles et l'élargissement des frontières du capital de façon à englober des territoires considérés auparavant comme improductifs⁴.

9. Analyser l'économie extractiviste dans une perspective d'économie politique est loin d'être simple vu la complexité des dispositifs réglementaires et contractuels qui la structurent et qui diffèrent selon les ressources. Sans nier la complexité de cette économie politique, le présent rapport ne peut aller au-delà de la présentation d'un certain nombre de caractéristiques discriminatoires ou effets d'exclusion de cette économie, compte tenu de la diversité d'accords de partage de la production, de contrats de concession et autres régimes contractuels qui la caractérise.

10. L'extractivisme est compatible à la fois avec des politiques conservatrices et des politiques économiques néolibérales de transnationalisation, de déréglementation et de privatisation⁵. Ils s'accorde aussi avec des politiques de gauche qui promeuvent des programmes sociaux plus progressistes et des programmes économiques privilégiant l'intérêt national. Il s'ensuit que l'économie extractiviste mondiale devrait être comprise comme englobant ce que l'on appelle le «néo-extractivisme», c'est-à-dire un mode de développement fondé sur l'extraction des ressources naturelles, même s'il est le fait de gouvernements nationaux utilisant le surplus tiré des bénéfices d'activités d'extraction pour combattre la pauvreté et améliorer le bien-être matériel des populations⁶. Le néo extractivisme est ainsi associé à des gouvernements de tendance socialiste et populaire qui rejettent les politiques néolibérales, notamment de privatisation et de déréglementation. Cela étant, ce modèle néo-extractiviste conserve les logiques économiques et politiques de l'extractivisme qui ont pour effet de reproduire les inégalités et de causer régulièrement des violations des droits de l'homme à caractère discriminatoire⁷. Les États qui défendent le néo-extractivisme avancent souvent que leurs politiques favorisent le développement, la souveraineté populaire et la redistribution sociale, mais les chercheurs ont démontré que l'application d'une telle stratégie partageait bon nombre des maux de l'extractivisme classique⁸.

¹ Walter Rodney, *How Europe Underdeveloped Africa* (Londres, Bogle-L'Ouverture Publications, 1972), p. 14.

² Voir Adrián Groglopo, « Dependency theories and internal colonialism », dans *Social Science in Context - Historical, Sociological, and Global Perspectives*, Rickard Danell, Anna Larsson et Per Wisselgren, eds. (Lund, Nordic Academic Press, 2013) ; et Patrick Bond, « The political economy of Africa and dependency theory », *Dialogues on Development Volume I: Dependency*, Ushewedu Kufakurirani et al., eds. (New York, Institute for New Economic Thinking, 2017).

³ Ulrich Brand, Kristina Dietz et Miriam Lang, « Neo-extractivism in Latin America - one side of a new phase of global capitalist dynamics », *Ciencia Política*, vol. 11, N° 21, p. 129.

⁴ Maristella Svampa, « Commodities consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America », *South Atlantic Quarterly*, vol. 114, N° 1, p. 66, citée par Brand, Dietz et Lang dans « Neo-extractivism in Latin America », p. 129.

⁵ Brand, Dietz et Lang, « Neo-extractivism in Latin America », p. 130.

⁶ *Ibid.*, p. 129.

⁷ Des universitaires considèrent la Bolivie (État plurinational de), le Brésil, l'Équateur et le Venezuela (République bolivarienne du) comme des pays ayant une expérience en matière de néo-extractivisme. *Ibid.*, p. 130.

⁸ *Ibid.*, p. 130 à 134.

Ils ont associé le néo-extractivisme, entre autres, à l'autoritarisme politique, à la méconnaissance des droits sociaux, territoriaux et politiques⁹ et à la poursuite de la dépossession des populations autochtones et d'ascendance africaine¹⁰.

11. On verra plus loin que l'économie extractiviste n'est pas qu'une question de processus économiques et matériels d'extraction de ressources naturelles : elle a aussi des incidences sur les relations politiques et sociales (y compris les relations interraciales et les relations hommes-femmes) et favorise l'émergence dans le monde de représentations culturelles et de normes qui déterminent les contours de la vie quotidienne d'un grand nombre de personnes, pesant lourdement sur leur avenir¹¹.

12. Le système international des droits de l'homme a clairement écarté le concept de race en tant que catégorie biologique ainsi que les idéologies et théories du suprémacisme qui ont ouvertement légitimé l'oppression et la brutalisation raciales pendant une bonne partie du XXe siècle¹². La race est à présent considérée à juste titre comme une construction sociale qui, pour beaucoup, joue un rôle déterminant dans leur accès aux droits de l'homme les plus élémentaires et peut, parfois, décider de leur vie ou de leur mort.

13. Un juriste a utilement défini la race comme correspondant aux systèmes sociaux de signification, historiquement contingents, qui se rattachent à des éléments tels que la morphologie et l'ascendance. Tout en rejetant la notion de race biologique, cette approche admet que la construction de la race est liée aux caractéristiques physiques et à l'ascendance, non pas parce que ces caractéristiques physiques et l'ascendance¹³ sont le produit de la variation raciale, mais parce que les sociétés leur attribuent une signification sociale¹⁴. Il n'est pas de région au monde où les caractéristiques physiques, notamment la couleur de peau, seraient

étrangères à la manière dont chacun est traité par autrui et considéré par le droit. Cela étant, la race ne saurait se réduire à une simple question d'attributs physiques, comme la couleur, ni à une simple question de filiation. Elle renvoie essentiellement à ce que signifie, d'un point de vue social, politique et économique, le fait d'être étiqueté noir, blanc, basané ou toute autre désignation raciale.

14. Les dénégations générales de l'existence de la race (en tant que construction sociale), ou de la pertinence de la race dans la construction des conditions de vie au quotidien, y compris de la jouissance des droits, sont faussement candides. En réalité, l'approche que l'on qualifie parfois d'« aveugle à la couleur » engendre et entretient la discrimination raciale - qui est interdite - dans le contexte de l'économie extractiviste. Le choix d'analyser la situation sur les plans juridique, social, économique et politique sans tenir compte de la couleur témoigne d'un attachement à l'équité, qui implique que l'on se garde d'analyser explicitement les facteurs de race et que l'on traite tous les individus et tous les groupes de la même manière, même si ces individus et groupes ne sont pas sur un pied d'égalité, notamment du fait des projets passés de subordination raciale.

L'aveuglement à la couleur est un pivot de l'analyse de l'économie politique néo-libérale et, très souvent, dans l'analyse fondée sur les droits de l'homme de l'économie politique, en particulier lorsqu'il s'agit d'étudier l'extractivisme, l'approche de l'aveuglement à la couleur est plus largement appliquée. L'analyse des droits de l'homme, surtout en lien avec les entreprises et le dispositif des droits de l'homme, est la plupart du temps anhistorique et aveugle à la couleur. Dans ces conditions, il est impossible de remettre en cause les structures persistantes des inégalités raciales dans le monde, qui confinent les nations et les peuples anciennement colonisés dans un état de subordination aux intérêts de nations puissantes.

⁹ Ibid., p. 133.

¹⁰ Voir Carolina Valladares et Rutgerd Boelens, « Extractivism and the rights of nature: governmentality, "convenient communities" and epistemic pacts in Ecuador », *Environmental Politics*, vol. 26, N° 6.

¹¹ À propos du néo-extractivisme, et bien qu'il en soit de même pour l'extractivisme en général, les chercheurs font observer que l'accent n'est pas mis sur les seules politiques, mais aussi sur les structures sociétales et politiques et le patriarcat capitaliste, ainsi que sur les logiques impérialistes sur lesquelles ils reposent. Brand, Dietz et Lang, « Neo-extractivism in Latin America », p. 150.

¹² Voir, par exemple, le Préambule de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

¹³ Ian Haney López, *White By Law: The Legal Construction of Race* (New York, New York University Press, 1996), p. 10.

¹⁴ Ibid.

Le droit international des droits de l'homme et les principes y afférents requièrent une approche pratique de l'égalité raciale (dont il est question à la partie IV ci après) et, s'ils sont bien compris, impliquent d'écarter toute approche de l'extractivisme qui serait aveugle à la couleur, sachant que la race, l'origine ethnique ou nationale et les caractéristiques connexes continuent de déterminer qui sont les gagnants et les perdants dans cette économie.

15. La Rapporteuse spéciale a passé en revue les travaux de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme sur les questions d'égalité et de non-discrimination en lien avec l'économie extractiviste. Elle a constaté que c'était dans le contexte des droits des peuples autochtones que l'élaboration de normes relatives aux droits de l'homme était la plus poussée. Ainsi, la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones, notamment, s'est livrée à une analyse essentielle de la manière dont les activités extractives engendrent des violations flagrantes des droits de l'homme de caractère discriminatoire pour ces peuples (voir, par exemple, A/HRC/18/35, par. 30 à 55, A/HRC/24/41, A/HRC/33/42 et A/70/301). D'autres titulaires de mandat ont également utilement étudié différents aspects de l'économie extractiviste sous l'angle des droits de l'homme (voir, par exemple, A/HRC/29/25 et A/71/281).

16. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée s'inspire des analyses existantes dans le domaine des droits de l'homme et vient les compléter en mettant en relief la discrimination et les inégalités fondées sur la race et sur l'origine ethnique et nationale dont sont victimes, notamment, ceux qui ne relèvent pas d'une manière évidente de la définition pratique de la notion de peuple autochtone telle qu'on l'entend dans le système des droits de l'homme de l'ONU. À cette fin, la Rapporteuse spéciale procède à : a) une analyse structurelle de l'égalité raciale dans le monde ou au plan international mettant en évidence les effets de subordination raciale de l'inégalité dans la répartition du

pouvoir entre les États, et entre les États et les sociétés transnationales (voir partie III ci-après) ; et b) une analyse plus circonscrite de l'égalité raciale à l'échelle nationale, qui donne à voir les violations des droits de l'homme de caractère discriminatoire sur le plan racial subies par les communautés vivant directement sur les territoires d'extraction ou à proximité (voir partie IV ci-après).

17. Trop souvent, dans le système des droits de l'homme de l'ONU, une attention limitée est portée à la question des inégalités structurelles mondiales ancrées dans l'histoire et l'économie politique des formes coloniales et autres de subordination impérialiste. Cette indifférence va à l'encontre des principes d'égalité et de non-discrimination qui doivent être au cœur du système des Nations Unies si celui-ci veut maintenir son engagement universaliste. Ce désintérêt pour les structures mondiales de l'inégalité et pour les systèmes mondiaux qui favorisent ou permettent l'exploitation méthodique de certaines nations et certaines régions géographiques au détriment des autres revient à cautionner un système « international » qui existe en grande partie pour servir les intérêts d'États puissants et de leurs sociétés transnationales.

18. Comme dans tous les contextes, les formes d'inégalité et de discrimination sont croisées dans l'économie extractiviste, dans le sens où de multiples catégories sociales et structures de domination s'y superposent. La notion d'« intersectionnalité » (ou « croisement ») permet de bien appréhender les conséquences tant structurelles qu'évolutives de l'interaction entre, au minimum, deux formes de discrimination ou systèmes de subordination. Elle exprime avec précision la façon dont le racisme, le patriarcat, les désavantages sur le plan économique et les autres systèmes discriminatoires contribuent à créer des couches d'inégalités qui déterminent les positions respectives des femmes et des hommes, des races et d'autres groupes. Elle exprime en outre la façon dont certaines orientations stratégiques et certaines mesures créent des obstacles qui parsèment ces axes transversaux de discrimination et, ainsi, contribuent activement à une dynamique de perte d'autonomie¹⁵.

¹⁵ www.un.org/womenwatch/daw/csw/genrac/report.htm.

19. Le présent rapport comporte une analyse de la dimension sexiste des inégalités et de la discrimination raciales en lien avec l'économie extractiviste, due en partie à la façon dont le patriarcat opère dans cette économie et à travers elle. La quatrième partie du rapport est consacrée aux risques particuliers, pour les femmes, de subir des violations des droits de l'homme discriminatoires, et à leur plus grande exposition à ces violations dans le monde.

20. La Rapporteuse spéciale n'a pas pour mandat - et le présent rapport n'a pas pour objet - de dénoncer toutes les formes d'extraction de ressources naturelles comme étant en soi inéquitables, injustes ou discriminatoires. Le rapport est axé sur les modalités actuelles et prédominantes de l'extractivisme mondial et leurs antécédents historiques, sur lesquelles les scientifiques s'accordent à penser qu'elles ne sont pas du tout viables d'un point de vue environnemental¹⁶. La Rapporteuse spéciale étudie la menace environnementale existentielle inhérente aux logiques et processus dominants de l'économie extractiviste en tant que question de droits de l'homme cruciale et urgente. En d'autres termes, les problèmes d'égalité et de non-discrimination sont abordés en tenant compte du fait que, faute de changement radical, l'économie extractiviste mondiale rendra un jour notre planète non viable pour les humains.

21. Enfin, dans le rapport, la Rapporteuse spéciale n'étudie pas les différentes facettes de l'économie extractiviste avec toute la profondeur que la complexité de chacune d'elles justifierait. Produire un rapport unique abordant de façon exhaustive chacune de ces facettes et de leurs dimensions au regard de l'inégalité ou de la discrimination raciale n'était pas faisable. La Rapporteuse spéciale n'aborde pas les questions de justice raciale dans le contexte de l'économie extractiviste, notamment parce que leur examen recoupe une analyse fondée sur les droits de l'homme des réparations, du racisme économique, de la justice et autres considérations connexes. Le présent rapport doit donc être

compris comme ouvrant la voie à l'analyse indispensable de la manière dont la race, l'origine nationale, l'appartenance ethnique et le genre déterminent qui sont les gagnants et les perdants de l'économie extractiviste.

III. Antécédents raciaux et coloniaux de l'économie extractiviste dans le monde

22. Pour bien comprendre l'économie politique contemporaine de l'extractivisme mondial, il faut remonter à ses origines coloniales. Cette approche est tout particulièrement pertinente au regard de l'égalité raciale et de discrimination raciale. Il a ainsi été souligné que l'histoire de l'Amérique latine était étroitement liée à l'extraction des matières premières¹⁷. Chaque époque a été marquée par des modes particuliers d'appropriation des ressources naturelles qui ont été au cœur de la répartition du pouvoir politique et économique et de la structuration des relations sociales et culturelles. À l'époque coloniale, entre le XVI^e et le XVIII^e siècles, l'extractivisme a permis aux colonisateurs et aux colons européens de s'approprier de force des métaux précieux, notamment de l'or et de l'argent, et des terres et d'instaurer un système particulier de domination coloniale¹⁸. Ce processus, qui a fait de l'Amérique latine l'un des principaux fournisseurs mondiaux de matières premières, a également mis cette région au cœur du système colonial d'accumulation des richesses et du capitalisme¹⁹.

Il a en revanche provoqué la décimation des peuples autochtones qui vivaient sur ces territoires et la dépossession brutale de leurs ressources. La Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones a fait observer à juste titre qu'on pouvait dire sans risque d'erreur que les attitudes, les doctrines et les politiques adoptées pour justifier la dépossession des peuples autochtones de leurs terres avaient été et continuaient d'être dictées dans une large mesure par les intérêts économiques des États (voir E/CN.4/Sub.2/2001/21, par. 23).

¹⁶ <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/27517> ; et http://priceofoil.org/content/uploads/2016/09/OCL_the_skys_limit_2016_FINAL_2.pdf.

¹⁷ Brand, Dietz et Lang, « Neo-extractivism in Latin America », p. 136.

¹⁸ Ibid, p. 137.

¹⁹ Ibid.

23. Entre le XVI^e et le XVIII^e siècles, l'Afrique a été la proie d'une extraction vorace par l'homme, qui a été au cœur de la traite des esclaves. Les historiens considèrent la période qui a suivi l'abolition de la traite des esclaves comme une phase de transition commerciale en Afrique, caractérisée par un essor du commerce des produits de base de 1835 à 1885, qui a ouvert la voie à la colonisation complète du continent²⁰.

En adoptant le cadre établi par la Conférence de Berlin de 1884-1885, les États coloniaux se sont entendus sur les processus de colonisation qui devaient garantir leur développement commercial en Afrique²¹, et dont la pièce maîtresse était l'extractivisme. Les ressources naturelles extraites dans les colonies africaines alimentaient les centres coloniaux en matières premières, minéraux et denrées alimentaires dont les puissances européennes avaient besoin pour accumuler des capitaux et stimuler leur développement²². L'extractivisme colonial en Afrique incluait en outre la dépossession massive de terres, la destruction de l'environnement et l'exploitation du travail des personnes non blanches sous forme d'esclavage et de servitude contractuelle²³.

24. La même dynamique a été observée à l'époque coloniale en Asie du Sud-Est. De même qu'en Amérique latine, la colonisation européenne en Asie du Sud-Est a débuté au XVI^e siècle et s'est poursuivie jusqu'aux XVIII^e et XIX^e siècles. Les puissances européennes avaient mis en place plusieurs systèmes extractivistes en Asie du Sud-Est. Ainsi, les Pays-Bas avaient instauré un système agricole qui obligeait les villageois javanais à produire des cultures d'exportation pour le gouvernement colonial²⁴.

L'intervention coloniale en Asie du Sud-Est est parfois considérée comme ayant provoqué la division des économies nationales en deux groupes très cloisonnés : un secteur des exportations moderne et enclavé et un vaste secteur agricole en retard et stagnant²⁴.

25. La notion de race en tant que structure biologique supposée différente selon laquelle certaines personnes sont naturellement inférieures à d'autres était le fondement de la domination coloniale européenne, d'abord en Amérique puis en Asie et en Afrique²⁶. Le colonialisme renforçait l'idée selon laquelle la race et l'identité raciale étaient des indicateurs de la classification sociale de base²⁷, et la première était le critère fondamental s'agissant de classer la population mondiale par rang, place et rôle social et structurer ainsi la nouvelle organisation des pouvoirs dans la société coloniale²⁸. Pendant des siècles, le colonialisme a justifié l'utilisation de systèmes brutaux d'esclavage, puis de servitude contractuelle, sur lesquels il s'est appuyé pour mettre en place et entretenir des processus extractivistes transnationaux dans les colonies d'exploitation et de peuplement.

Dans les colonies de peuplement en Amérique et en Australie, l'extermination des autochtones et la dépossession de leurs terres faisaient partie de ce processus et les peuples autochtones et les personnes d'origine africaine étaient considérées comme des marchandises destinées à servir de main-d'œuvre bon marché. Dans les colonies d'exploitation et de peuplement en Afrique et en Asie, des Européens ont, pour assurer leur propre prospérité économique, assassiné, déplacé de force et soumis à la servitude contractuelle des personnes.

Comme le colonialisme européen encadrait l'expansion capitaliste mondiale, la hiérarchisation raciale qu'il mettait en place pour stimuler et pérenniser cette expansion entraînait une situation où le racisme et la répartition du travail étaient structurellement liés et se renforçaient mutuellement²⁹. Ce système de division structurelle et stratification du travail en fonction de la race continue de caractériser l'économie extractiviste dans le monde³⁰.

²⁰ Voir Ewout Frankema, Jeffrey Williamson et Pieter Woltjer, « An economic rationale for the West African scramble ? The commercial transition and the commodity price boom of 1835-1885 », *Journal of Economic History*, vol. 78, N° 1.

²¹ Voir Mathew Craven, « Between law and history: the Berlin Conference of 1884-1885 and the logic of free trade », *London Review of International Law*, vol. 3, no 1.

²² Voir, par exemple, Eduardo Galeano, *Open Veins of Latin America: Five Centuries of the Pillage of a Continent* (New York, Monthly Review Press, 1997).

²³ *Ibid.*

²⁴ À son apogée, ce système agricole procurait plus d'un tiers des recettes publiques des Pays-Bas et représentait 4 % de son PIB. Voir Melissa Dell et Benjamin A. Olken, « The development effects of the extractive colonial economy: the Dutch cultivation system in Java », *Review of Economic Studies*, à paraître.

²⁵ Voir Douglas S. Paauw et John C. H. Fei, *The Transition in Open Dualistic Economies: Theory and Southeast Asian Experience* (New Haven, Yale University Press, 1973).

²⁶ Anibal Quijano et Michael Ennis, « Coloniality of power, Eurocentrism and Latin America », *Nepantla: Views from the South*, vol. 1, no 3, p. 533.

²⁷ *Ibid.*, p. 534.

²⁸ *Ibid.*, p. 535.

²⁹ *Ibid.*, p. 538.

³⁰ Voir, par exemple, Hannah Appel, *The Licit Life of Capitalism: U.S. Oil in Equatorial Guinea* (Durham, Duke University Press, à paraître), chap. 4.

26. L'analyse précédente s'intéressait surtout à la répartition du travail en fonction de la race dans l'extractivisme colonial, mais force est de constater que la race et la classification raciale ont imprégné tout l'ordre capitaliste mondial, dans lequel les intérêts politiques, économiques et culturels des Européens ont primé et les peuples et les territoires colonisés ont été exploités pour satisfaire ces intérêts³¹. Les avantages matériels et sociaux considérables tirés de l'économie extractiviste coloniale se sont multipliés grâce à la mise en œuvre d'une telle hiérarchisation raciale.

Ainsi, un spécialiste estime qu'en Amérique, l'esclavage a été délibérément instauré et structuré de manière à pouvoir utiliser les esclaves comme matière première pour la production de biens destinés au marché mondial et pour répondre aux besoins et objectifs du capitalisme³². L'extractivisme colonial n'a pas seulement entraîné le pillage des territoires coloniaux et la stratification du travail en fonction de la race dans le monde, il a aussi soumis les territoires exploités à une subordination politique et économique aux pays colonisateurs (et parfois aussi à l'Église catholique, notamment en Amérique latine)³³.

27. À l'époque coloniale, les entreprises, étatiques ou autres, ont contribué de manière décisive au développement et au maintien de l'extractivisme colonial et en ont généralement (mais pas toujours) tiré de grands bénéfices. En 1511, le Portugal a ainsi été la première puissance européenne à se doter d'une tête de pont commerciale après sa conquête du Sultanat de Malacca.

Dans les années 1500, l'Espagne a colonisé les Philippines ; et, en 1619, les Pays-Bas, par l'intermédiaire de la Compagnie néerlandaise des Indes orientales, ont conquis Sunda Kelapa (aujourd'hui Jakarta) dans le cadre du développement de leurs activités commerciales et de leur expansion coloniale. Plus tard, en 1641, les Pays-Bas ont pris Malacca aux Portugais. Ces mesures ont déclenché un long processus de colonisation en Asie du Sud-Est.

28. Les doctrines juridiques internationales servaient de fondement à l'intégration des inégalités et de la subordination raciales dans l'économie extractiviste coloniale. Le droit international ne reconnaissait pas la souveraineté des populations colonisées, s'appuyant pour cela sur des raisons raciales.

Ainsi, la doctrine de la souveraineté au XIXe siècle résultait de processus par lesquels les États européens, grâce à une terminologie complexe de la discrimination culturelle et raciale, avaient instauré et dirigé un système de pouvoir leur permettant de déterminer qui était souverain et qui ne l'était pas³⁴. La doctrine de la découverte, qui a été analysée par des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, est un autre exemple de doctrine juridique internationale ayant joué un rôle central s'agissant de la dépossession de populations autochtones de leurs terres et de l'extractivisme dans les territoires coloniaux (voir E/C.19/2014/3).

IV. Les inégalités raciales structurelles dans le monde et l'économie extractiviste contemporaine

Cadre applicable en matière d'égalité

29. La Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux est l'une des déclarations marquantes prononcées par les États Membres pour dénoncer le colonialisme. Aux deux premiers articles, l'Assemblée générale énonce les grands principes de décolonisation ci-après : la sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme, est contraire à la Charte des Nations Unies et compromet la cause de la paix et de la coopération mondiale ; tous les peuples ont le droit de libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel.

³¹ Quijano et Ennis, « Coloniality of power », p. 540.

³² Ibid, p. 550.

³³ Brand, Dietz et Lang, « Neo-extractivism in Latin America », p. 137.

³⁴ Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2012), p. 100.

30. Les deux instruments sur lesquels repose le système international des droits de l'homme - le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels - énoncent tous deux, au début de leur article premier, que tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes, qu'ils peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources, qu'en aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance, et que les États parties seront tenus de promouvoir et de respecter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Dans la Déclaration sur le droit au développement, l'Assemblée générale précise (art. 1er, par. 2) que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comprend l'exercice de leur droit inaliénable à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles.

Elle énonce en outre les devoirs suivants, qui sont extrêmement importants dans le contexte de l'extractivisme : les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement. Les États doivent exercer leurs droits et s'acquitter de leurs devoirs de façon à promouvoir un nouvel ordre économique international fondé sur l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les États et à encourager le respect et la jouissance des droits de l'homme. Les sociétés transnationales ont elles aussi le devoir de promouvoir le droit au développement (E/CN.4/1334, par. 109).

31. La Déclaration relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles est également un instrument fondamental qui permet de comprendre les bases de l'égalité des relations dans l'économie extractiviste. Il est énoncé, dans son article premier, que le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'État intéressé.

L'article 2 dispose que la prospection, la mise en valeur et la disposition de ces ressources

ainsi que l'importation des capitaux étrangers nécessaires à ces fins devraient être conformes aux règles et conditions que les peuples et nations considèrent en toute liberté comme nécessaires ou souhaitables pour ce qui est d'autoriser, de limiter ou d'interdire ces activités. L'article 5 dispose que l'exercice libre et profitable de la souveraineté des peuples et des nations sur leurs ressources naturelles doit être encouragé par le respect mutuel des États, fondé sur leur égalité souveraine. Il est dit à l'article 7 que la violation des droits souverains des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles va à l'encontre de l'esprit et des principes de la Charte des Nations Unies et gêne le développement de la coopération internationale et le maintien de la paix.

Iniquité et inégalités dans l'économie extractiviste mondiale

32. Sur des points importants, l'économie extractiviste mondiale contemporaine diffère de l'économie extractiviste coloniale, en ce sens qu'elle a notamment stimulé la croissance économique des pays qui ont participé au développement des activités extractives menées sur leur territoire. Depuis plusieurs dizaines d'années, on assiste à un essor de l'économie extractive mondiale. Partout dans le monde, la production extractive des pays d'extraction augmente considérablement et les dynamiques sociales et politiques qui y sont associées se renforcent.

33. En Amérique latine, par exemple, la production de gaz dans l'État plurinational de Bolivie a triplé entre 2000 et 2008, et la production de pétrole dans ce pays ainsi qu'au Brésil, en Équateur, au Mexique et en République bolivarienne du Venezuela a augmenté de 50 à 100 % entre 1990 et 2008³⁵. En Colombie, premier exportateur d'or, la superficie des terres destinées à l'exploitation minière est passée de 1,1 million d'hectares en 2002 à 5,7 millions d'hectares en 2015. Au Pérou, cette superficie est passée de 2,5 millions d'hectares en 1991 à 27 millions d'hectares en 2013³⁶. Certains auteurs estiment que l'économie des pays d'Amérique latine a fait l'objet d'une « reprimarisation »³⁷.

³⁵ Brand, Dietz et Lang, « Neo-extractivism in Latin America », p. 131.

³⁶ https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-land-power-inequality-latin-america-301116-en.pdf, p. 32.

³⁷ Brand, Dietz et Lang, « Neo-extractivism in Latin America », p. 142.

Les pays africains qui possèdent de vastes réserves de ressources naturelles se caractérisent quant à eux par des économies d'exportation axées sur les ressources non renouvelables telles que les combustibles fossiles, les métaux et les minéraux non métalliques. Entre 1980 et 2008, la part des ressources non renouvelables dans les exportations africaines est passée de 38 à 47 %, les principales étant le pétrole brut, le charbon et le gaz naturel, qui sont des sous catégories des combustibles fossiles³⁸. En Asie du Sud-Est et en Asie centrale, les industries extractives se sont développées rapidement ces dernières années, certains États comptant fortement sur les recettes qu'ils peuvent en tirer³⁹. En Mongolie et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, par exemple, le secteur extractif compte pour 86 % des exportations⁴⁰. Au Kazakhstan, il représente 50 % du produit intérieur brut (PIB)⁴¹.

34. Les facteurs de croissance de l'économie extractiviste sont notamment la transformation du marché mondial liée à l'intensification de la production de combustibles fossiles et à l'évolution des modes de vie, et l'essor économique des pays émergents, dont la Chine. En parallèle, l'économie extractiviste Sud-Sud s'est également développée. Ainsi, les matières premières représentaient 90 % des exportations de l'Amérique latine vers l'Asie en 2011. En Amérique latine, les investissements étrangers directs chinois, destinés principalement à l'extraction de matières premières, ont augmenté de façon spectaculaire⁴².

La croissance exponentielle de la demande de matières premières dans différentes régions du monde s'est traduite par une hausse correspondante du cours des produits de base. Ainsi, alors que les prix du pétrole brut fluctuent légèrement d'une année à l'autre, le prix du baril de pétrole a augmenté régulièrement au fil du temps, passant d'environ 30 dollars des États-Unis en 2000 à plus de 66 dollars en 2018. Les prix des métaux, des minéraux et des minerais ont

parfois augmenté de façon spectaculaire⁴³. Les prix élevés des ressources ne s'expliquent toutefois pas seulement par une augmentation de la demande. Ils résultent également d'une tendance générale à la « financiarisation de la nature », processus par lequel les marchés, les instruments (instruments dérivés et titres hypothécaires, notamment) et les autres processus financiers mondiaux permettent de contrôler les ressources naturelles, notamment agroalimentaires, agricoles et minières⁴⁴. En parallèle, les investissements dans ces secteurs ont augmenté à un rythme sans précédent dans de nombreux pays du Sud, entraînant une croissance des rentes et des recettes tirées des ressources naturelles et une augmentation de la part du secteur primaire dans le PIB national de nombreux pays⁴⁵.

35. Malgré ces évolutions, les inégalités qui existaient à l'époque coloniale en matière de souveraineté persistent et les modèles d'extraction fondés sur l'exploitation raciale, ethnique et autochtone, ou qui en sont la source, sont toujours en place. Malgré l'élan en faveur d'un nouvel ordre économique international fondé sur l'égalité souveraine, que la Déclaration sur le droit au développement considère comme essentiel, l'ordre économique international qui sous-tend et structure l'économie extractiviste perpétue les inégalités héritées de l'époque coloniale. En d'autres termes, bien que les inégalités en matière de souveraineté aient été officiellement dénoncées en vertu du droit international, celles-ci, tout comme les obstacles étrangers et internationaux à l'autodétermination, perdurent et continuent de sous-tendre l'économie extractiviste.

Cette dynamique est d'ailleurs qualifiée par certains de « consensus sur les matières premières », autrement dit de configuration mondiale qui, malgré la politisation de la crise écologique et des changements climatiques, perpétue la dynamique dominante d'appropriation des ressources naturelles par l'extractivisme dans le monde⁴⁶.

³⁸ Le développement économique en Afrique : Rapport 2012 - Transformation structurelle et développement durable en Afrique (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.12.II.D.10), p. 38 à 44.

³⁹ https://resourcegovernance.org/sites/default/files/FrameworkExtractiveIndustries_Gov_Full_20141202.pdf.

⁴⁰ <https://eiti.org/papua-new-guinea> ; <https://eiti.org/mongolia>.

⁴¹ <https://eiti.org/kazakhstan#revenue-collection>.

⁴² Brand, Dietz et Lang, « Neo-extractivism in Latin America », p. 143.

⁴³ Ibid., p. 142.

⁴⁴ Bettina Engles et Kristina Dietz, dir. publ., *Contested Extractivism, Society and the State: Struggles over Mining and Land* (Londres, Palgrave Macmillan, 2017), p. 2.

⁴⁵ Ibid., p. 2 et 3.

⁴⁶ Brand, Dietz et Lang, « Neo-extractivism in Latin America », p. 144, citant Svampa, « Commodifies consensus ».

Dans ce contexte, les pays d'extraction demeurent politiquement et économiquement dépendants d'une économie politique mondiale caractérisée par des inégalités en matière de souveraineté⁴⁷.

36. Quand la croissance mondiale est forte, les pays riches en ressources naturelles peuvent tirer parti de leurs produits de base et stimuler ainsi une forte croissance intérieure. Ainsi, l'extractivisme représente désormais 20 % du PIB national du Nigéria et, depuis 2007, 65 % des recettes qui composent son budget public⁴⁸. D'un point de vue écologico-économique, une des critiques porte sur l'appauvrissement du capital en ressources naturelles, qui s'explique par le fait que les pays d'extraction ou les communautés qui vivent dans les zones d'extraction ne tirent pas suffisamment de revenus de l'exploitation de ces ressources.

La Banque mondiale en tire la conclusion que pour les pays riches en ressources en particulier, la diminution des ressources naturelles n'est souvent pas compensée par l'investissement⁴⁹. Dans une communication, il a en outre été souligné que, d'après les données de la Banque mondiale, les prix des produits de base ayant atteint un pic au cours du super cycle de la période 2007-2013, la diminution des ressources en Afrique a contribué dans une large mesure à appauvrir le continent. En conséquence, dans de nombreux cas, les populations des anciens territoires coloniaux continuent d'être les perdants dans l'économie extractiviste mondiale.

37. Dans le contexte de l'économie extractiviste, les pays et les populations du monde du Sud restent soumis à des impératifs dictés par des puissances étrangères. En Amérique latine, par exemple, entre 50 et 70 % de toutes les activités extractives sont menées par des entreprises canadiennes⁵⁰. Plusieurs plaintes ont d'ailleurs été présentées pour

dénoncer l'influence indue du Canada sur l'élaboration des politiques et des règlements nationaux concernant le secteur de l'extraction et la délivrance des permis d'exploitation⁵¹. Il a ainsi été démontré que le Canada avait participé activement à l'élaboration des nouvelles lois relatives au secteur minier en Colombie, principalement dans le cadre de la prestation d'une aide technique et de services de spécialistes canadiens⁵².

Une communication reçue au titre du présent rapport décrit la marginalisation et l'exclusion dont font l'objet les Haïtiens d'ascendance africaine (en particulier dans les zones rurales riches en ressources) en raison des activités de l'industrie extractiviste en Haïti. Des agents de l'État et des entreprises étrangères ont conclu des accords relatifs aux activités extractivistes sans y associer les communautés concernées, perpétuant ainsi l'héritage historique de l'exclusion des Haïtiens d'origine africaine en raison de leur race. Dans certains cas, les interventions extérieures sont institutionnalisées. La Rapporteuse spéciale a reçu une communication dans laquelle l'attention était appelée sur la discrimination ethnique institutionnalisée dont faisaient l'objet les Palestiniens, que les autorités israéliennes empêchaient de participer à l'économie extractiviste dans les territoires occupés⁵³.

38. Dans les pays du Sud, les revenus du secteur des ressources naturelles sont souvent accaparés par les élites dirigeantes au lieu d'être utilisés pour promouvoir le bien-être de la population⁵⁴. Les mécanismes informels de l'appareil extractiviste d'un pays permettent aux responsables publics de tirer parti de leur fonction à des fins d'enrichissement personnel⁵⁵. Ainsi, l'entreprise publique Nigerian National Petroleum Corporation a « omis de verser » environ 16 milliards de dollars de recettes au Trésor public⁵⁶. Dans la même veine, l'extraction pétrolière en Guinée équatoriale a, là aussi, donné lieu à une très forte corruption.

⁴⁷ Pour une analyse des inégalités en matière de souveraineté sous l'angle du droit international, voir Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, chap. 4.

⁴⁸ Holly Wise et Sokol Shtylla, *The Role of the Extractive Sector in Expanding Economic Opportunity* (Cambridge, Massachusetts, Université Harvard, 2007), p. 7.

⁴⁹ <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29001/9781464810466.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, p. 82.

⁵⁰ www.dplf.org/sites/default/files/report_canadian_mining_executive_summary.pdf, p. 3 et 4.

⁵¹ *Ibid.*, p. 26.

⁵² *Ibid.*

⁵³ <http://documents.worldbank.org/curated/en/137111468329419171/pdf/AUS29220REPLAC0EVISION0January02014.pdf>.

⁵⁴ www.international-alert.org/sites/default/files/Uganda_GenderOilGas_EN_2014.pdf, p. 44.

⁵⁵ Voir Gordon Crawford, Coleman Agyeyomah et Ailinga Mba, « Ghana - big man, big envelope, finish: Chinese corporate exploitation in small-scale mining in development », in Engels and Dietz, *Contested Extractivism*. Voir, par exemple, www.international-alert.org/sites/default/files/Uganda_GenderOilGas_EN_2014.pdf, p. 44 et 45.

Au début des années 2000, un énorme scandale a éclaté lorsqu'il a été révélé que des centaines de millions de dollars avaient été déposés sur un compte de la Riggs Bank, aux États-Unis d'Amérique⁵⁷.

Selon un groupe de défense des droits de l'homme établi en Espagne, l'actuel Président de la Guinée équatoriale conservait le pouvoir de signature sur de nombreux comptes de la Riggs. Il a par la suite été accusé d'avoir détourné 26 millions de dollars⁵⁸. Des entreprises transnationales ont été au cœur de ce scandale⁵⁹.

39. L'ampleur des bénéfices que les entreprises tirent de l'économie extractiviste est vertigineuse. En comparant ces bénéfices aux conditions économiques des pays d'extraction, on voit clairement où se trouve le pouvoir. Six grandes compagnies pétrolières internationales - British Petroleum, ExxonMobil, Shell, Chevron, ConocoPhillips et Total - se partagent environ les deux tiers de la production mondiale⁶⁰. Il ressort des données disponibles que les revenus des plus grandes entreprises extractives dépassent largement le PIB national de nombreux pays⁶¹. En Amérique latine, si la part des exportations du secteur extractif et d'autres industries des pays d'extraction a augmenté, les sociétés transnationales ont de leur côté renforcé leur contrôle et leur appropriation des activités extractives⁶².

Bien que, de manière générale, l'Afrique n'ait pas pris le même virage à gauche que celui observé en Amérique latine, les pays de la région ont encouragé la mise en œuvre d'une approche qui, dans une large mesure, aboutit au développement d'une économie extractive massive sur le continent, dirigée par des pays étrangers⁶³. Pour l'Alliance internationale sur les ressources naturelles en Afrique, réseau de 51 organisations non gouvernementales et communautaires du

continent, les communautés des régions minières sont souvent pénalisées par les activités extractives, qui sont généralement menées par des sociétés transnationales. Elle signale que des villages entiers en Afrique ont été chassés de force de leurs terres ancestrales, dans de nombreux cas sans aucune compensation.

Des membres de communautés vivant sur des terres riches en minéraux, notamment des chefs traditionnels, des femmes, des enfants et des personnes âgées, ont été arrêtés et emprisonnés pour avoir protégé les seules terres qu'ils avaient et qui constituaient souvent leur unique source de subsistance, et pour avoir exercé leur droit de manifester. Les processus miniers ont pollué des rivières, des sols et des cultures et les communautés ont été privées de leur accès aux sources d'eau⁶⁴.

40. Si certains pays d'Asie du Nord-Est, comme la République de Corée, ont réformé radicalement leurs régimes fonciers, la plupart des pays d'Asie du Sud-Est ont hérité d'institutions coloniales extractives qui perpétuent les inégalités de revenus⁶⁵. Même en Asie, on observe une préférence des États pour les sociétés transnationales minières et la suprématie des cadres juridiques et politiques qui favorisent les intérêts de ces sociétés au détriment de ceux des petites entreprises d'extraction artisanale.

Cette structure a produit, entre autres, des conflits territoriaux impliquant des petits exploitants miniers et des mineurs artisanaux, qui risquent d'être tués, d'être blessés ou de perdre leurs biens. De l'avis d'un spécialiste, l'infrastructure physique et la bureaucratie moderne héritées des régimes coloniaux demeurent largement intactes dans les pays d'Asie du Sud-Est et ont favorisé le maintien des inégalités de revenus jusqu'à présent⁶⁶.

⁵⁷ www.theatlantic.com/international/archive/2016/03/nigeria-oil-corruption-buhari/473850/. www.hrw.org/sites/default/files/reports/bhr0709webwcover_0.pdf, p. 21 à 26.

⁵⁸ Ibid., p. 19.

⁵⁹ Voir, par exemple, Appel, *The Licit Life of Capitalism*.

⁶⁰ <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26130/9780821396582.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, p. 48.

⁶¹ www.globaljustice.org.uk/news/2016/sep/12/10-biggest-corporations-make-more-money-most-countries-world-combined.

⁶² Voir Gavin Bridge, « Global production networks and the extractive sector: governing resource-based development », *Journal of Economic Geography*, vol. 8, N° 3 ; et Jody Emel et Matthew Huber, « A risky business: mining, rent and the neoliberalization of "risk" », *Geoforum*, vol. 39, no 3.

⁶³ Voir Gavin Hilson, « Small-scale mining, poverty and economic development in sub-Saharan Africa: an overview », *Resources Policy*, vol. 34, nos 1 et 2.

⁶⁴ <https://ianra.org/images/images/PDFs/Case-Studies.pdf>, introduction.

⁶⁵ Voir Wonik Kim, « Rethinking colonialism and the origins of the developmental State in East Asia », *Journal of Contemporary Asia*, vol. 39, no 3.

⁶⁶ Ibid.

41. Les entreprises sont tenues de se conformer à des obligations de diligence raisonnable, de transparence et de respect des droits de l'homme, et certaines ont admirablement soutenu les normes en la matière et se sont engagées à soutenir les droits des peuples autochtones. Cela étant, le statu quo actuel fait que les entreprises extractives transnationales ne sont pas encore soumises à une surveillance significative de leurs activités à l'échelle mondiale.

Elles continuent de pouvoir extraire des ressources dans des proportions qui profitent de façon excessive aux actionnaires par rapport aux collectivités locales. Ces sociétés sont souvent mieux à même de faire face aux fluctuations du marché que les États et elles échappent généralement à toute forme de mise en jeu significative du principe de responsabilité.

42. Les pays du Nord et les pays hégémoniques du Sud qui dirigent l'économie extractiviste tirent profit de leur position dominante et de celle de leurs sociétés transnationales au détriment de la plupart des pays d'extraction du monde du Sud.

Ce problème relève de la question de l'égalité raciale étant donné que ceux qui supportent le plus gros du coût de l'économie extractiviste sont les peuples dont la colonisation s'appuyait sur de fausses affirmations quant à leur infériorité raciale. Ce sont donc les personnes qui, à l'époque coloniale de l'économie extractiviste, étaient perçues socialement comme non blanches ou non européennes qui continuent de nos jours d'être assujetties, exclues et marginalisées dans l'économie extractiviste mondiale.

43. Cette vision globale de l'économie politique marquée par des inégalités de souveraineté doit être interprétée, à certains égards, comme décrivant en quelque sorte le processus de subordination des peuples autochtones, qui est à l'origine des violations des droits de l'homme dont elles font l'objet dans le contexte d'activités liées à l'extractivisme. Leur vulnérabilité persistante face aux pratiques abusives et à l'exploitation s'explique par la fragilité de leur souveraineté

devant des acteurs étatiques et non étatiques prêts à recourir à la force militaire, si nécessaire, pour imposer la mise en œuvre de prétendus projets de développement qui compromettent l'exercice du droit à l'autodétermination de ces peuples, vont à l'encontre de leur vision du monde et entraînent de graves violations de leurs droits fondamentaux. L'héritage historique est tenace, tant il est vrai que même la doctrine de la découverte continue de faciliter l'accaparement massif des terres, des territoires et des ressources des peuples autochtones (E/C.19/2010/13).

V. Les femmes et les communautés raciales, ethniques et autochtones en première ligne

44. On trouvera dans la présente section une analyse de l'égalité raciale, fondée sur des exemples locaux, qui met en lumière les violations des droits de l'homme discriminatoires sur le plan racial que subissent les communautés vivant sur le territoire de régions extractives tant du Nord que du Sud, ou à proximité.

Cadre applicable en matière d'égalité

45. Dans la Déclaration sur le droit au développement, l'Assemblée générale indique clairement que, lorsqu'ils s'acquittent de leurs obligations et devoirs nationaux en matière de développement, les États doivent garantir l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu, et assurer une participation active des femmes au processus de développement.

Sur un plan plus fondamental, la Rapporteuse spéciale rappelle que le droit international des droits de l'homme repose sur le principe selon lequel toute personne, en vertu de son humanité, doit jouir de tous les droits de l'homme sans discrimination aucune. Les principes d'égalité et de non-discrimination sont donc codifiés dans tous les principaux traités relatifs aux droits de l'homme⁶⁷.

⁶⁷ Pour un aperçu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui interdisent expressément la discrimination à l'égard de certains groupes, voir A/HRC/32/50, par. 10 à 14. Le rapport donne également un aperçu de l'interdiction de la discrimination raciale au niveau régional (par. 15 à 25).

Les différences de traitement ou de résultats en matière de droits de l'homme fondées sur la race ou l'appartenance ethnique ne sont pas autorisées car l'interdiction de la discrimination raciale a été reconnue comme faisant partie du droit international coutumier, ce qui impose des obligations immédiates et absolues auxquelles il ne peut être dérogé, même en cas d'état d'urgence (voir par exemple A/HRC/7/23, par. 35).

46. L'interdiction la plus complète de la discrimination raciale se trouve dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Au paragraphe 1 de l'article premier, la discrimination raciale est définie comme toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique.

La disposition ne mentionne pas la discrimination fondée sur la religion, mais le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a estimé que la Convention pouvait s'appliquer dans les cas où la discrimination fondée sur la religion se conjugait à d'autres formes de discrimination expressément interdites au paragraphe 1 de l'article premier⁶⁸.

47. L'interdiction de la discrimination raciale dans le droit international des droits de l'homme vise à bien plus que l'égalité formelle. Dans le cadre du droit international des droits de l'homme, l'égalité est une question de fond qui exige des États qu'ils prennent des mesures pour lutter contre la discrimination raciale intentionnelle ou délibérée, ainsi que contre la discrimination raciale de facto ou non intentionnelle.

En effet, dans sa recommandation générale no 32 (2009) concernant la signification et la portée des mesures spéciales dans la Convention, le Comité précise que

l'interdiction de la discrimination raciale en vertu de la Convention ne peut être interprétée de manière restrictive. Elle vise non seulement à l'égalité formelle devant la loi, mais aussi à l'égalité matérielle (de fait) dans la jouissance et l'exercice des droits de l'homme. Le Comité souligne que la Convention s'applique à la discrimination délibérée ou intentionnelle, ainsi qu'à la discrimination de fait⁶⁹ et à la discrimination structurelle⁷⁰. Cette manière d'aborder l'égalité positive et non formaliste s'applique aussi à l'économie extractiviste.

Manifestations de discrimination raciale

48. Dans les territoires où a lieu l'extraction, les peuples autochtones, les petits exploitants agricoles, les communautés rurales, les femmes, les personnes déplacées, les mineurs artisanaux et les pêcheurs, les travailleurs migrants et les communautés pauvres et populaires subissent les violations les plus graves des droits de l'homme par suite du comportement des États et des entreprises dans l'économie extractiviste. Dans les zones d'extraction, la race, l'origine nationale, l'appartenance ethnique, la nationalité et le sexe des membres de ces groupes sont des facteurs importants de leur marginalisation politique, économique et sociale. Les groupes politiquement marginalisés disposent de peu de moyens de protection contre les projets extractifs qui violent leurs droits ou leurs intérêts lorsqu'ils sont confrontés aux États militarisés et aux entreprises qui sont des piliers de l'économie extractiviste.

49. La situation des peuples autochtones et des personnes d'ascendance africaine dans différentes parties du monde illustre les violations extrêmes des droits de l'homme que peuvent subir les communautés caractérisées sur le plan racial ou ethnique dans l'économie extractiviste, dans laquelle ces violations sont fondamentalement liées à leur marginalisation politique et socioéconomique au plan national. La Rapporteuse spéciale a reçu des communications de peuples autochtones du monde entier, qui toutes appelaient l'attention sur des exemples de violations des droits de l'homme examinés dans la présente partie du présent rapport.

⁶⁸ Voir, par exemple, sa recommandation générale no 32 (2009) concernant la signification et la portée des mesures spéciales dans la Convention, par. 7 ; et P. S. N. c. Danemark (CERD/C/71/D/36/2006), par. 6.3.

⁶⁹ Recommandation générale no 32, par. 6 et 7.

50. Dans un rapport détaillé sur les droits de l'homme des peuples autochtones et des personnes d'ascendance africaine, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a souligné que le statut politique et économique marginal de ces groupes était important pour comprendre les répercussions qu'avait sur eux l'économie extractiviste⁷¹.

La Commission étaye la prévalence d'entreprises extractivistes dans les territoires traditionnellement habités par les peuples autochtones et les personnes d'ascendance africaine, ce qui a de graves conséquences sur les droits de l'homme de ces groupes. Dans le cadre de l'économie extractiviste, les gouvernements hôtes et les entreprises privées organisent la destruction des écosystèmes, notamment par la pollution de l'eau (par exemple la pollution mercurique et cyanurée), les explosions, les émissions de poussières, la déforestation, la destruction de la biodiversité et de la sécurité alimentaire, et la pollution des sols⁷².

Les projets extractivistes peuvent menacer l'existence physique et culturelle même de ces groupes en tant que peuples⁷³ et, en raison de leurs conséquences dévastatrices sur l'environnement, entraîner des violations flagrantes du droit à la santé et du droit à la vie en occasionnant des maladies et des décès. L'effondrement récent, au Brésil, d'un barrage appartenant à une société minière exploitant du minerai de fer, Vale S.A., qui a causé la mort de centaines de personnes et répandu près de 12 millions de mètres cubes de déchets miniers⁷⁴, menace également l'existence même des groupes autochtones dans la région⁷⁵.

51. La Commission a souligné les violations fréquentes du droit à la consultation et au consentement préalable libre et éclairé dans la mise en œuvre d'activités extractivistes dans la région⁷⁶, dont certaines sont approuvées

bien qu'elles s'opposent directement au développement des peuples autochtones et des personnes d'ascendance africaine⁷⁷. Ces projets ont de profondes incidences sur l'identité culturelle et les libertés religieuses de ces groupes, et provoquent même parfois l'effondrement du tissu social de communautés entières. Lorsque celles-ci perdent le contrôle effectif de leurs terres et territoires par suite d'empiétements ou de déplacements découlant d'activités extractivistes, elles perdent leurs principales sources de subsistance. Les activités extractivistes compromettent et, dans certains cas, ruinent les activités traditionnelles de subsistance, notamment la chasse, la pêche et l'agriculture, violant, entre autres, le droit à l'alimentation des groupes touchés⁷⁸.

Cela peut découler de restrictions imposées par les gouvernements ou les entreprises à l'utilisation des terres, du déplacement forcé ou de la contamination des ressources naturelles. Cela peut aussi découler de pratiques agricoles telles que l'introduction de semences transgéniques, y compris contre la volonté des peuples autochtones et des personnes d'ascendance africaine. Les projets extractivistes entraînent également la contamination et la surexploitation de l'eau, ce qui prive ces groupes de cette ressource essentielle.

52. Les conséquences des processus extractivistes fondamentaux sur l'environnement et la santé sont bien établies. Dans le contexte minier, le cas de l'extraction de l'or au moyen du mercure et d'autres substances chimiques en est un exemple. L'une des communications reçues pour le présent rapport met en lumière la dévastation de l'environnement causée en Guyane française par l'empoisonnement au mercure, qui a entraîné des cas d'enfants autochtones atteints de troubles du développement à la naissance.

⁷⁰ Voir, par exemple, la recommandation générale no 34 (2011) du Comité, concernant la discrimination raciale à l'égard des personnes d'ascendance africaine, par. 5 à 7.

⁷¹ www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ExtractiveIndustries2016.pdf, par. 16 et 249 (soulignant la marginalisation, la pauvreté et l'extrême pauvreté des communautés autochtones et d'ascendance africaine, qui se trouvent alors soumises à l'économie extractiviste).

⁷² *Ibid.*, par. 17.

⁷³ *Ibid.*, par. 251. La Commission relève que dans les cas les plus graves, l'impact peut entraîner la perte totale de leur identité ethnique et culturelle, ainsi qu'une grave détérioration de leurs institutions (par. 264).

⁷⁴ www.nytimes.com/interactive/2019/02/09/world/americas/brazil-dam-collapse.html.

⁷⁵ www.aljazeera.com/news/2019/02/brazil-pataxo-depended-river-turned-mud-190212165216265.html.

⁷⁶ www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ExtractiveIndustries2016.pdf, par. 250.

⁷⁷ *Ibid.*, par. 251.

⁷⁸ *Ibid.*, par. 288. Les communications des Sâmes sur la Norvège et la Finlande ont également soulevé ces préoccupations.

Dans une autre communication il a été souligné que, en Afrique du Sud, le régime de division du travail sur des critères raciaux qui protégeait les Blancs mais exposait les non-Blancs à des emplois plus dangereux pendant l'ère coloniale et l'apartheid, demeurerait injuste encore aujourd'hui. Les mineurs d'or non blancs qui avaient contracté la silicose dans des conditions discriminatoires n'étaient toujours pas indemnisés et les sociétés minières refusaient de remédier pleinement aux violations des droits de l'homme dont elles étaient responsables dans ce contexte.

53. Une méthode courante d'extraction du pétrole et du gaz naturel du sol - la fracturation hydraulique - modifie de par sa nature même l'environnement et risque de nuire à celui-ci⁷⁹. Certains ont affirmé que l'hydrofracturation était une méthode sûre d'extraction du gaz naturel, mais il existe des preuves de ses effets nocifs sur l'environnement et sur la santé des populations locales⁸⁰. La fracturation hydraulique menace les droits de l'homme en raison de la pollution de l'air, de la contamination des eaux souterraines et de la pollution des eaux de surface, qui peuvent toutes entraîner des problèmes de santé⁸¹. Par exemple, en 2011, un puits de fracturation aux États-Unis a dysfonctionné et a rejeté dans l'environnement des milliers de gallons d'eau de fracturation contaminée⁸².

Toujours aux États-Unis, une étude a révélé qu'à proximité des puits de fracturation l'eau potable contenait des taux dangereux de méthane⁸³. En ce qui concerne l'extraction du pétrole, les déversements d'hydrocarbures et autres formes de contamination peuvent être dévastateurs. Ainsi, la marée noire de la Royal Dutch Shell, en 2008, au cours de laquelle des dizaines de milliers de barils de pétrole brut se sont déversés dans le milieu aquatique des environs de Bodo (Nigéria)⁸⁴, a ruiné la pêche, qui constituait un moyen de subsistance très

important pour la population locale⁸⁵. D'autres sources de revenu, comme l'agriculture ou la coupe du bois de chauffage, ont aussi été touchées, car la marée noire avait pollué les terres agricoles et les forêts, empêchant une croissance normale des végétaux⁸⁶. Des recherches ont révélé que la contamination moyenne du sol en surface avait triplé au cours des dix années qui avaient suivi le déversement d'hydrocarbures⁸⁷. En 2015, Shell a conclu un règlement qui a permis de verser environ 600 000 naira nigériens (environ 3 000 dollars à l'époque) à la plupart des demandeurs⁸⁸. Des sommes de ce genre sont loin de permettre de remédier aux effets dévastateurs du déversement sur les collectivités touchées.

54. L'exploitation minière artisanale est une pratique courante dans l'extraction de l'or, qui est une industrie florissante dans certains pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Environ la moitié des quelque 30 millions de mineurs artisanaux et à petite échelle dans le monde se consacrent à l'extraction de l'or, et environ 20 % de l'or extrait dans le monde provient d'exploitations minières artisanales et autres activités minières à petite échelle⁸⁹. Dans une communication, l'Afrique du Sud s'est félicitée de certaines mesures préférentielles qui avaient été prises pour autonomiser les mineurs artisanaux, qui étaient historiquement et racialement exclus des protections minières officielles.

Dans cette communication, il était néanmoins souligné que le coût de l'enregistrement des permis d'exploitation agricole à petite échelle était prohibitif pour les mineurs artisanaux en Afrique du Sud, confinant de facto ces mineurs dans l'illégalité. Cela maintenait le statu quo de l'époque de l'apartheid, dans lequel les groupes raciaux et ethniques situés au bas de la hiérarchie du pouvoir restaient exclus.

⁷⁹ www.greenpeace.org/usa/global-warning/issues/fracking/environmental-impacts-water ; et www.livescience.com/34464-what-is-fracking.html.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

⁸² https://pennenvironment.org/sites/environment/files/reports/PA_Close_Fracking_scrn.pdf, p. 21.

⁸³ Voir Stephen G. Osborn et al., « Methane contamination of drinking water accompanying gas-well drilling and hydraulic fracturing », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 108, no 20.

⁸⁴ Voir Scott Pegg et Nenibarini Zabbey, « Oil and water: the Bodo spills and the destruction of traditional livelihood structures in the Niger Delta », *Community Development Journal*, vol. 48, no 3 ; et www.amnestyusa.org/files/afr440182011en.pdf.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ www.amnestyusa.org/files/afr440182011en.pdf.

⁸⁷ David I. Little et al., « Sediment hydrocarbons in former mangrove areas, Southern Ogoniland, Eastern Niger Delta, Nigeria », in *Threats to Mangrove Forests: Hazards, Vulnerability, and Management*, Christopher Makowski et Charles W. Finkl, éd. (Cham, Springer, 2018), p. 342.

⁸⁸ www.leighday.co.uk/News/2015/January-2015/Shell-agrees-55m-compensation-deal-for-Nigeria-Del.

⁸⁹ www.epa.gov/international-cooperation/reducing-mercury-pollution-artisanal-and-small-scale-gold-mining ; et https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/216063-artisanal-gold-mining_EN.pdf, p. 7.

55. L'héritage colonial et les formes traditionnelles de relations foncières exposent les communautés autochtones et d'ascendance africaine et les autres communautés ethniques et raciales, en particulier dans les zones rurales, à l'insécurité du régime foncier, aggravant ainsi leur exposition au risque de violations des droits de l'homme. Par exemple, en 2012, la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones a constaté que, dans l'ouest des États-Unis, des activités d'extraction et autres activités mal contrôlées à l'intérieur ou à proximité de terres appartenant encore aux peuples autochtones, notamment des essais nucléaires et l'extraction d'uranium, avaient entraîné, outre la perte de millions d'hectares de terres, souvent en violation des traités, des dommages environnementaux considérables et avaient causé de graves problèmes sanitaires aux autochtones d'Amérique (A/HRC/21/47/Add.1, par. 41).

Une autre Rapporteuse spéciale donne l'exemple du Brésil, où des peuples autochtones, les Quilombolas et les Ciganos, subissent une discrimination persistante. Elle a noté qu'en l'absence de titres fonciers clairs et officiels, des milliers de quilombos continuaient de lutter pour leur viabilité économique, sociale et politique. L'Institut national pour la colonisation et la réforme agraire a indiqué que l'importance économique croissante des terres au Brésil, notamment pour l'agro-industrie, la production d'agrocarburants et l'industrie extractive, avait exercé une pression supplémentaire sur le processus de démarcation des quilombos (A/HRC/31/56/Add.1, par. 63).

56. La vulnérabilité des communautés rurales ethniques, raciales et autochtones dans l'économie extractiviste est grandement exacerbée par l'accaparement foncier⁹⁰, qui implique généralement un changement de l'usage des terres (et de leur propriété), qui passe de la production alimentaire locale à une production à des fins industrielles et commerciales, et peut donc exclure la population locale de l'accès à des terres

agricoles potentiellement très productives qui, même sans investissements majeurs, pourraient produire suffisamment de nourriture pour nourrir environ 190 à 235 millions de personnes⁹¹.

L'Afrique subsaharienne est la région la plus ciblée par l'accaparement des terres, avec plus de 10 millions d'hectares de transactions foncières conclues depuis 2000, malgré de sérieuses inquiétudes quant à la diminution des terres arables⁹². En Amérique latine, les terres sont de plus en plus concentrées entre des mains de moins en moins nombreuses, ce qui aggrave les inégalités dans l'extraction des ressources et entrave la croissance des économies locales.

Certaines terres sont achetées directement, mais il n'est pas rare que des personnes soient déplacées contre leur volonté de leur terre d'origine. Par exemple, au Paraguay, certaines communautés entourées de plantations de soja ont été forcées de quitter leurs terres en raison de la toxicité des produits chimiques utilisés pour traiter les récoltes. Dans d'autres cas, les déplacements découlent de la violence. Par exemple, en Colombie, au Guatemala et au Honduras, des personnes ont été forcées de quitter leurs terres après avoir subi menaces, coercition et expulsions violentes pour faire place à des plantations de soja, de palmiers à huile et de canne à sucre⁹³.

57. Les activités extractives impliquent des conditions de travail dangereuses qui menacent et violent fréquemment les droits des travailleurs à la vie, à la sécurité, à la santé et à des conditions de travail équitables⁹⁴. Les industries extractives abusent souvent des travailleurs en exigeant d'eux de longues heures de travail, en leur payant des salaires injustes, en les soumettant à des conditions de travail dangereuses et même en employant des enfants⁹⁵. Les violations des droits de l'homme dans les mines de la République démocratique du Congo illustrent les violations subies par les travailleurs des industries extractives dans le monde entier⁹⁶.

⁹⁰ www.un.org/esa/socdev/documents/unpfi/DWIP2015/MessageSR.pdf.

⁹¹ Ted Schrecker, Anne-Emanuelle Birn et Marijosé Aguilera, « How extractive industries affect health: political economy underpinnings and pathways », *Health and Place*, vol. 52, p. 141.

⁹² *Ibid.*

⁹³ www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-land-power-inequality-latin-america-301116-en.pdf, p. 37.

⁹⁴ Voir, par exemple, <https://doi.org/10.17226/18250>.

⁹⁵ www.amnesty.org/en/latest/news/2016/01/child-labour-behind-smart-phone-and-electric-car-batteries/.

⁹⁶ *Ibid.*

Les entreprises emploient des adultes et des enfants comme mineurs de cobalt⁹⁷. Ces mineurs travaillent généralement plus de douze heures par jour, sans gants ni masques faciaux ou autres équipements de protection de base⁹⁸. Travailler dans ces conditions affecte la santé à long terme des mineurs⁹⁹.

En outre, les mineurs de cobalt du pays sont également exposés à un risque élevé d'accidents mortels¹⁰⁰. Des conditions de travail aussi rudes sont particulièrement préjudiciables aux droits des enfants, qui ont le droit d'être protégés contre tout travail susceptible d'être dangereux ou de nuire à leur éducation, à leur santé ou à leur développement physique, mental, spirituel, moral ou social¹⁰¹. Des violations des droits de l'homme liées au travail existent également en dehors du continent africain et ont été régulièrement établies dans les Amériques, en Asie, en Europe et dans le Pacifique¹⁰².

58. La combinaison de la nature hautement technique du travail et du petit nombre de postes disponibles dans certaines formes d'extraction conduit souvent à une offre excédentaire de main-d'œuvre locale et à une concurrence pour les emplois¹⁰³. Les entreprises pétrolières, par exemple, emploient principalement des expatriés et des travailleurs contractuels migrants.

Selon l'AIDS and Rights Alliance for Southern Africa, un demi-million d'hommes viennent chaque année de toute la région de l'Afrique australe travailler dans les mines d'Afrique du Sud¹⁰⁴. En général, seule une minorité des travailleurs qualifiés est issue des communautés locales. Au Nigéria, par exemple, les expatriés et les travailleurs contractuels migrants perçoivent de meilleurs salaires que les travailleurs locaux, ce qui, comme l'ont montré

des recherches, favorise de profondes divisions ethniques et raciales entre les ressortissants étrangers extrêmement riches et les locaux sous-payés¹⁰⁵.

59. Parmi les violations des droits de l'homme les plus alarmantes qui se produisent dans le cadre de l'économie extractiviste figurent les meurtres et les décès, en particulier de défenseurs des droits de l'homme qui luttent au nom des communautés autochtones et d'ascendance africaine¹⁰⁶. Des assassinats de défenseurs des droits de l'homme de communautés raciales et ethniques vivant dans des zones d'extraction sont attestés partout dans le monde. Nous ne citerons que le cas de la défenseuse lenca des droits de l'homme, Berta Cáceres, assassinée après avoir passé sa vie à défendre son peuple, notamment contre des activités extractivistes qui mettaient en danger la vie de nombreuses personnes¹⁰⁷.

En 2016, le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a constaté que les pays les plus dangereux pour les défenseurs des droits environnementaux étaient le Brésil, le Cambodge, la Colombie, le Guatemala, le Honduras, l'Inde, le Mexique, le Pérou, les Philippines et la Thaïlande.

Dans ces pays et ailleurs, les communautés et les défenseurs visés sont caractérisés sur le plan racial et ethnique en raison des liens historiques entre les communautés ethniques et raciales et les territoires qui sont les principales cibles de l'extractivisme. Le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a estimé, sur la base des communications qu'il avait reçues depuis cinq ans, que l'industrie extractive était le secteur dans lequel les violations étaient les plus nombreuses (A/71/281, par. 36 et 37).

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ www.npr.org/sections/goatsandsoda/2015/10/22/450312266/gold-miners-breathe-the-dust-fall-ill-they-did-not-give-me-nothing.

¹⁰⁰ « Au moins 80 mineurs artisanaux sont morts sous terre dans le sud de la RDC entre septembre 2014 et décembre 2015 seulement. On ne connaît pas le chiffre exact, car de nombreux accidents ne sont pas consignés et les corps sont enterrés sous les décombres. » www.amnesty.org/en/latest/news/2016/01/child-labour-behind-smart-phone-and-electric-car-batteries/.

¹⁰¹ Convention relative aux droits de l'enfant, art. 32. Voir aussi le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 10, par. 3.

¹⁰² Voir, par exemple, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21888&LangID=F.htm> ; www.hrw.org/report/2015/09/29/what-if-something-went-wrong/hazardous-child-labor-small-scale-gold-mining ; www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/video/video-news-releases/WCMS_067902/lang-en/index.htm ; et www.hrw.org/report/2012/09/10/striking-oil-striking-workers/violations-labor-rights-kazakhstan-oil-sector.

¹⁰³ www.international-alert.org/sites/default/files/Uganda_GenderOilGas_EN_2014.pdf, p. 23.

¹⁰⁴ www.dw.com/en/south-africas-sick-miners-take-gold-mines-to-court/a-1877363.

¹⁰⁵ www.ghwatch.org/sites/www.ghwatch.org/files/c6.pdf, p. 176.

¹⁰⁶ www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ExtractiveIndustries2016.pdf, par. 268.

¹⁰⁷ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17153&LangID=E.

Il a souligné que la multiplication des conflits liés à l'environnement découlait d'un mode d'exploitation des ressources dans lequel il n'était pas tenu compte des préoccupations et des revendications légitimes des collectivités locales, et a insisté sur le rôle central joué par les entreprises et les sociétés de sécurité privées dans la restriction des activités légitimes des défenseurs des droits de l'homme (ibid., par. 41 et 45).

60. Traiter en criminels sur des critères raciaux les membres des peuples autochtones et les personnes d'ascendance africaine est une stratégie couramment utilisée par les gouvernements et les entreprises pour réprimer et éliminer l'opposition aux activités extractivistes menées sans consultation ni consentement des communautés touchées et violant leurs droits de la manière décrite ci-dessus. La Commission interaméricaine des droits de l'homme a condamné des cas de ce type en Argentine, au Chili, en Colombie, au Costa Rica, en Équateur, au Guatemala, au Mexique, au Pérou et au Venezuela (République bolivarienne du), notamment¹⁰⁸. Une communication reçue des Philippines faisait état de tortures, de harcèlement, de viols et de meurtres d'autochtones par des forces militaires et paramilitaires chargées de protéger des projets d'investissement, apparemment à tout prix.

61. Il n'est pas surprenant que l'économie extractiviste ait des effets différenciés selon le sexe, imposant des modalités de pouvoir patriarcales et interagissant avec elles d'une manière qui marginalise et opprime les femmes, en violation des droits de la personne. La Rapporteuse spéciale a reçu plusieurs communications où étaient soulignés l'augmentation de la charge de travail des femmes, la diminution de l'accès des filles à l'éducation, le risque supérieur d'appauvrissement des femmes, leur marginalisation politique, leur exclusion des consultations sur les activités d'extraction et les violations de leurs droits en matière de santé sexuelle et reproductive.

62. Dans une communication il a été souligné que, dans les pays africains, les communautés des zones d'extraction étaient souvent dominées par des agricultrices qui subissaient les pires formes de dépossession des terres et subissaient les effets de la pollution, de la violence et des effets délétères sur la santé qui sont associés aux processus extractivistes¹⁰⁹. Dans les communications issues de pays d'Amérique latine ont été soulignées, entre autres, la marginalisation et l'exclusion politiques des femmes.

Au Guatemala, par exemple, les femmes autochtones mayas, malgré leur rôle moteur dans la défense de leurs territoires, ont été exclues de négociations concernant les activités extractives menées par les dirigeants communautaires masculins, ainsi que par les agents de l'État et les représentants des entreprises¹¹⁰. Dans un autre exemple, une société minière de La Guajira (Colombie) n'a pas reconnu la femme autochtone qui avait été élue représentante de la communauté et a plutôt entamé des pourparlers avec des hommes de la même communauté. Le gouvernement local a continué à ignorer la représentante même après que des membres de la communauté s'étaient plaints¹¹¹. Le refus d'accès à l'enseignement scolaire et les barrières linguistiques empêchent également les femmes autochtones de participer à la prise de décisions, notamment l'utilisation du langage technique par les entreprises et les acteurs étatiques dans leurs communications avec les communautés. En Amérique latine, par exemple, les femmes autochtones sont plus susceptibles que leurs homologues masculins de ne parler que leur langue maternelle et non l'espagnol¹¹².

63. Le genre est également un axe important de subordination et d'exclusion en matière de droits du travail. Par exemple, en Ouganda, où les femmes produisent environ 80 % des récoltes vivrières¹¹³, celles de la région d'Albertine Graben ont indiqué que leur accès aux terres agricoles et aux cultures avait été entravé par des activités d'exploration pétrolière¹¹⁴.

¹⁰⁸ www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ExtractiveIndustries2016.pdf, par. 297.

¹⁰⁹ www.womin.org.za/images/WoMin_Newsletter_IssueSeptember_2018_English.pdf.

¹¹⁰ www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/whrds-confronting_extractive_industries_report-eng.pdf, p. 15 ; et <https://urgentactionfund.org/in-our-bones>.

¹¹¹ www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/whrds-confronting_extractive_industries_report-eng.pdf, p. 14.

¹¹² https://fondoaccionurgente.org.co/site/assets/files/1175/b81245_6cc6d3d7edd447d0ab461860_ae1ae64f.pdf, p. 37.

¹¹³ www.international-alert.org/sites/default/files/Uganda_GenderOilGas_EN_2014.pdf, p. 18.

¹¹⁴ Ibid., p. 21.

Les femmes rencontrent encore plus d'obstacles que les hommes pour entrer sur le marché du travail dans le secteur pétrolier. Très peu de femmes ont profité des possibilités d'emploi dans le secteur de l'extraction pétrolière, en partie à cause des stéréotypes voulant qu'elles soient incapables de travailler dans une industrie exigeante sur le plan physique. Les compagnies pétrolières elles-mêmes ont indiqué que leurs entrepreneurs préféreraient généralement embaucher des hommes plutôt que des femmes. En conséquence, les femmes sont reléguées à des postes tels que la restauration et les services de ménage dans les complexes pétroliers, mais même ces postes exigent une expérience préalable ou d'autres qualifications. Les femmes locales qui ont passé leur vie à travailler dans le secteur agricole sont donc désavantagées pour ces emplois aussi¹¹⁵.

64. La Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences a indiqué que les industries extractives avaient entraîné une augmentation des violences sexuelles contre les femmes (A/HRC/23/49/Add.2, par. 48 à 50)¹¹⁶. En mission en Papouasie-Nouvelle-Guinée, elle a reçu des informations selon lesquelles l'afflux de salariés des industries extractives (dont la plupart étaient des hommes) dans les communautés pauvres et isolées avait entraîné une augmentation des cas d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle à l'égard des femmes¹¹⁷. L'expansion des industries extractives avait mis à rude épreuve les forces de police, notamment parce que la priorité accordée aux mines avait éloigné la police des villages¹¹⁸.

Ce déplacement des ressources avait privé les villages isolés des moyens de répondre adéquatement aux appels au secours¹¹⁹. La présence d'un site d'extraction peut donc présenter un danger pour la jouissance des droits de la personne des femmes autochtones, d'ascendance africaine et autres victimes de discrimination raciale ou ethnique, en augmentant les risques de violence et en réduisant la protection gouvernementale¹²⁰.

VI. Recommandations : intégrer les obligations et principes d'égalité raciale et de non-discrimination dans la réforme, la réglementation et l'évaluation de l'économie extractiviste

65. Le fond plutôt que la forme : les États, les acteurs multilatéraux et les sociétés transnationales doivent ancrer la gouvernance, le contrôle et l'évaluation de l'économie extractiviste dans les principes de l'égalité souveraine, du droit à l'autodétermination des peuples et du droit au développement.

Il existe un régime de gouvernance complexe dans l'économie extractiviste, et dans le cadre des droits de l'homme, ce régime comprend de façon centrale le régime des entreprises et des droits de l'homme ancré dans les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies. Les initiatives mondiales, régionales et nationales visant à garantir la protection des droits de l'homme dans l'économie extractiviste doivent veiller à ce qu'il soit tenu compte de l'inégalité raciale structurelle mondiale qui trouve son origine dans la persistance de l'inégalité en matière de souveraineté dont il est question dans le présent rapport.

Cela signifie que la diligence raisonnable des entreprises, la transparence de l'État et des entreprises et l'obligation de consulter et de s'assurer d'un consentement préalable libre et éclairé doivent toutes être évaluées à l'aune du critère de fond qu'est la mesure dans laquelle elles favorisent l'autodétermination, le développement et l'égalité en matière de souveraineté.

¹¹⁵ Ibid., p. 24.

¹¹⁶ Voir aussi Rebecca Adamson, « Vulnerabilities of women in extractive industries » (Vulnérabilités des femmes dans les industries extractives), ANTYAAJA - Indian Journal of Women and Social Change, vol. 2, no 1 ; et <https://womin.org.za/images/papers/paper-five.pdf>, p. 18.

¹¹⁷ Adamson, « Vulnerabilities of women in extractive industries », p. 24.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid.

Les mécanismes procéduraux ne devraient pas être dissociés des normes de fond que ces mécanismes sont censés servir. En outre, les États du Sud doivent prendre au sérieux leurs responsabilités souveraines pour assurer la souveraineté permanente de leurs peuples sur les ressources naturelles en rejetant les pratiques corrompues et les interventions étrangères abusives.

Les États puissants - y compris ceux qui n'ont pas encore pleinement pris en compte leur héritage colonial extractiviste - doivent s'engager à démanteler les structures de subordination et d'inégalité qui persistent. En outre, tous les acteurs des droits de l'homme, membres ou non du système mondial, doivent veiller à ce que toutes leurs activités s'attaquent de manière significative aux inégalités raciales structurelles à l'échelle mondiale dans l'économie extractiviste.

66. Non, c'est non : la souveraineté permanente sur les ressources naturelles doit être comprise comme incluant le droit des peuples, en particulier ceux qui sont le plus négativement atteints par l'économie extractiviste, de dire non à l'extractivisme, à ses processus et à sa logique. Les acteurs étatiques et non étatiques doivent prendre au sérieux la résistance des communautés à l'extractivisme et comprendre

que cette opposition et cette résistance sont une résistance fondée sur les droits de l'homme aux structures économiques néolibérales mondiales qui continuent de renforcer les inégalités raciales, ethniques et sexuelles. Plutôt que de traiter en criminels ceux qui résistent, les acteurs étatiques et non étatiques doivent collaborer avec les communautés touchées pour élaborer des solutions de rechange justes et durables.

67. Ne pas occulter les questions de couleur de peau et de genre : tous les participants à l'économie extractiviste doivent se garder d'occulter les questions de couleur de peau et de genre et regarder en face la discrimination raciale structurelle et individuelle qui persiste dans le fonctionnement de ce type d'économie.

Les États, les entreprises, les organisations multilatérales et les acteurs des droits de l'homme doivent tous prendre au sérieux la stratégie d'égalité raciale de fond exposée dans le présent rapport et s'efforcer de réduire l'incidence de la race, de l'appartenance ethnique, de l'origine nationale et du sexe sur la situation des droits fondamentaux de nombreuses personnes dans l'économie extractiviste.

OBSERVATIONS FINALES CONCERNANT LE RAPPORT INITIAL DE LA GUINÉE*

1. Le Comité a examiné le rapport initial de la Guinée (E/C.12/GIN/1) à ses 3^e et 4^e séances (voir E/C.12/2020/SR.3 et 4) les 18 et 19 février 2020, et a adopté les présentes observations finales à sa 30^e séance, le 6 mars 2020.

A. Introduction

2. Le Comité accueille avec satisfaction le rapport initial de l'État partie, bien que ce dernier ait été soumis avec beaucoup de retard. Il se félicite du dialogue qu'il a eu avec la délégation de l'État partie et des informations fournies lors de celui-ci. Rappelant qu'en 1996, il avait été contraint d'examiner la mise en œuvre du Pacte par la Guinée en l'absence d'un rapport, le Comité apprécie les efforts déployés par l'État partie pour assurer la présence d'une délégation et initier un dialogue.

B. Aspects positifs

3. Le Comité se félicite des mesures adoptées qui contribuent à la réalisation des droits contenus dans le Pacte, telles que les nombreuses lois, politiques et stratégies citées dans le rapport de l'État partie (E.C.12/GIN/1, para. 31-56), en particulier l'adoption du Plan National de Développement Économique (PNDES) 2016-2020 et la révision du Code minier en 2013.

C. Principaux sujets de préoccupation et recommandations

Applicabilité du Pacte

4. Le Comité note que, selon l'article 151 de la Constitution, les traités internationaux font partie de l'ordre juridique interne dès leur

entrée en vigueur sans qu'il y ait besoin d'une loi pour les transposer et que le droit international prime sur le droit interne. Cependant, il regrette l'absence d'information concernant les mesures pour sensibiliser la population ainsi que les juges, les avocats et les autres agents publics aux droits du Pacte et à leur justiciabilité.

5. Rappelant son observation générale n°9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national, le Comité engage l'État partie à améliorer la formation des agents de l'État aux droits consacrés dans le Pacte et à leur justiciabilité.

Institution nationale des droits humains

6. Le Comité relève que la loi organique mettant sur pied l'Institution Nationale Indépendante des Droits Humains (INIDH) n'est pas conforme aux Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris), en particulier en raison de la participation de représentants de l'Exécutif à la prise de décision.

7. Le Comité recommande à l'État partie de réformer l'INIDH afin qu'elle soit conforme aux Principes de Paris et puisse se faire accréditer auprès de l'Alliance Mondiale des Institutions Nationales des Droits de l'Homme (GANHRI).

Défenseurs des droits humains

8. Le Comité est préoccupé par les informations relatives aux conditions dans lesquelles opèrent les défenseurs des droits humains.

* Adoptées par le Comité à sa soixante-septième session (17 février -6 mars 2020).

9. Rappelant sa déclaration concernant les défenseurs des droits humains et les droits économiques sociaux et culturels (E/C.12/2016/2), le Comité recommande à l'État partie de protéger de manière effective les défenseurs des droits humains contre tout acte de harcèlement, d'intimidation et de représailles. À cet effet, il l'encourage à consulter largement les défenseurs des droits humains sur l'avant-projet de loi visant à modifier la Loi L/013 de 2005 relative aux associations et d'accélérer le travail sur l'avant-projet de loi sur l'accès à l'information et sur le projet de loi organique relative à la promotion et à la protection des défenseurs des droits de l'homme. Il le prie également de mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur l'importance du travail réalisé par les défenseurs des droits humains, afin d'instaurer un climat de tolérance leur permettant de s'acquitter de leur mission sans avoir à craindre aucune forme d'intimidation, de menace ou de représailles.

Corruption

10. Le Comité déplore l'absence d'informations dans le rapport de l'État partie sur les mesures prises pour lutter contre la corruption. Le Comité est préoccupé par le manque d'efficacité des mesures existantes, par le manque de moyens alloués aux mécanismes de surveillance, et par le manque de protection adéquate des personnes qui dénoncent des faits de corruption ou enquêtent sur ces pratiques.

11. Le Comité recommande à l'État partie de mettre en œuvre des mesures efficaces pour combattre la corruption et s'attaquant à ses causes, et en protégeant les lanceurs d'alerte, les victimes et les témoins.

Maximum des ressources disponibles

12. En dépit d'une croissance économique forte au cours des dernières années, une large partie de la population ne jouit pas de l'ensemble de ses droits économiques sociaux et culturels, principalement dans les domaines de la santé et de l'éducation. Tout en reconnaissant les difficultés auxquelles l'État partie est confronté, le Comité est préoccupé par le manque de ressources allouées à la

réalisation des droits du Pacte et par le fait que les choix budgétaires semblent conditionnés davantage par les échéances électorales que par les besoins de la population.

13. Rappelant son observation générale no 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, le Comité recommande à l'État partie d'allouer les ressources budgétaires requises pour la mise en œuvre des droits du Pacte sont appropriées en mobilisant à cet égard les ressources nationales et en faisant appel, là où cela s'avère nécessaire, à l'assistance et la coopération internationales.

Collecte et analyse de données

14. Le Comité regrette que le rapport soumis par l'État partie (E.C.12/GIN/1) contienne peu de données chiffrées, et que lorsqu'elles sont citées, ces données sont rarement récentes. Il déplore également l'absence de données ventilées.

15. Le Comité recommande à l'État partie de :

a) Améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion de données complètes et comparables, afin de déterminer dans quelle mesure les groupes et les personnes défavorisés et marginalisés, notamment les personnes vivant dans les zones rurales, les personnes handicapées, les femmes et les jeunes jouissent de leurs droits économiques, sociaux et culturels ;

b) Faire figurer dans son prochain rapport périodique les statistiques comparatives annuelles les plus récentes, ventilées en fonction du sexe, de l'âge, de la zone géographique, du handicap, de la religion, de l'origine ethnique et d'autres paramètres nécessaires, pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des droits énoncés dans le Pacte.

Exploitations minières

16. Le Comité note la révision en 2013 du Code minier ainsi que le rôle du Fonds de développement local (FODEL) visant à assurer une meilleure distribution des revenus miniers dans le pays. Il reste cependant préoccupé par les impacts négatifs des activités extractives sur l'environnement et sur la santé des communautés locales.

Il est très inquiet de rapports faisant état de déplacements de populations sans compensation adéquate, y compris par les entreprises minières et hydroélectriques, et des lenteurs constatées dans la validation des conventions de développement local prévues à l'article 130 du Code minier.

17. Le Comité recommande à l'État partie de :

- a) Garantir le respect du Code minier, notamment des dispositions concernant les conventions de développement local, le bon fonctionnement des Comités de concertation dans les localités minières, et l'activation du FODEL dans toutes les zones minières, afin de s'assurer que les communautés bénéficient des retombées économiques de l'industrie minière, notamment par la création d'emplois stables et bien rémunérés, ainsi que par une meilleure transparence et traçabilité accrue des revenus ;
- b) Préparer des études indépendantes sur les impacts activités extractives et hydroélectriques sur les droits économiques, sociaux et culturels avant le commencement et au cours de la mise en œuvre des projets d'investissement ;
- c) Effectuer des inspections régulières sur les sites d'exploitation minière et hydroélectrique et allouer des ressources humaines, techniques et financières adéquates aux entités chargées de ces inspections, en prêtant une attention particulière à la lutte contre la corruption ;
- d) Accentuer ses efforts pour garantir la qualité des sources d'eau, y compris en engageant la responsabilité des entreprises ou des individus impliqués dans les activités d'extraction minière causant des pollutions des sources hydriques ;
- e) Respecter les garanties légales en faveur des personnes expropriées, qu'elles soient propriétaires fonciers ou bénéficiaires de droits d'usage, et d'assurer qu'elles soient consultées, indemnisées et dédommagées de manière adéquate reflétant les valeurs réelles des terrains.

Non-discrimination

18. Tout en reconnaissant que le cadre constitutionnel et législatif contient des dispositions contre la discrimination, notamment dans les domaines de l'emploi, de la santé et de l'éducation, le Comité relève l'absence d'une législation générale contre la discrimination.

En outre, la discrimination basée sur l'orientation sexuelle ne figure pas parmi les motifs de discrimination prohibés, et l'article 274 du Code pénal criminalise les rapports sexuels entre adultes consentants du même sexe. Le Comité note également que les personnes atteintes d'albinisme ne sont pas protégées contre les discriminations.

19. Rappelant son observation générale no 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité recommande à l'État partie de :

- a) Adopter une législation générale contre la discrimination, prohibant toute discrimination directe et indirecte, quel qu'en soit le motif, y compris l'orientation sexuelle ;
- b) Abroger l'article 274 du Code pénal ;
- c) Promulguer le projet de loi portant promotion et protection des droits des personnes atteintes d'albinisme et prendre les textes d'application à cette loi ;
- d) Garantir l'application effective des dispositions législatives existantes relatives à la discrimination et l'accès des victimes à des recours effectifs ;
- e) Mener des campagnes de sensibilisation pour lutter contre les stéréotypes touchant les personnes et les groupes risquant d'être discriminés, comme les personnes vivant avec le VIH/sida et les personnes atteintes d'albinisme.

Égalité entre les hommes et les femmes

20. *Tout en notant avec satisfaction l'adoption, le 2 mai 2019, de la loi sur la parité, le Comité constate néanmoins que :*

- a) Les femmes et les filles sont toujours victimes de discrimination dans l'accès à la propriété foncière, dans l'emploi et l'éducation, ainsi que dans le mariage ;
- b) Les cas de violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique et la violence sexuelle, demeurent très fréquents.

21. *Le Comité recommande à l'État partie de :*

- a) Continuer à prendre des mesures pour prévenir efficacement toute forme de discrimination envers les femmes et les filles, y compris en matière d'accès à la propriété, au travail et à l'éducation, et de polygamie, et de s'attaquer aux pratiques coutumières et aux attitudes patriarcales et stéréotypées ;
- b) Criminaliser le viol conjugal ;
- c) Veiller à ce que les cas de violence envers les femmes et les mutilations génitales féminines fassent l'objet de poursuites diligentes et impartiales, que les auteurs soient poursuivis et que les victimes obtiennent réparation, et conduire des campagnes d'information à cet égard ;
- d) Se référer à l'observation générale no 16 (2005) sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels.

Personnes ayant un handicap

22. Le Comité prend note de l'adoption le 15 mai 2018 de la loi portant protection et promotion des personnes handicapées. Il reste néanmoins préoccupé du fait que les textes d'application de cette loi n'ont pas encore été adoptés, et que l'article 23 de la loi n'impose pas explicitement une exigence d'aménagement raisonnable. Le Comité

est également préoccupé par le fait que les personnes handicapées sont défavorisées en matière d'accès à l'éducation, à l'emploi, et aux biens et services publics (art. 2).

23. *Le Comité recommande à l'État partie de :*

- a) Adopter les textes d'application de la loi du 15 mai 2018 portant protection et promotion des personnes handicapées ;
- b) Consacrer les ressources nécessaires et former les enseignants afin de garantir aux enfants ayant un handicap l'accès à un enseignement inclusif ;
- c) Adopter un calendrier et allouer les ressources nécessaires pour améliorer l'accessibilité et la disponibilité des biens et services publics en faveur des personnes ayant un handicap.

Droit au travail

24. Le Comité prend note des mesures prises par l'État partie pour promouvoir l'emploi. Il regrette cependant le manque de participation des partenaires sociaux, des travailleurs – y compris les travailleurs ruraux et du secteur informel – à la définition des politiques de l'emploi. Il note le manque de données actualisées et ventilées sur l'emploi et demeure préoccupé par le taux élevé de chômage et de sous-emploi, qui touchent les femmes et les jeunes de manière disproportionnée (art. 6).

25. *Le Comité recommande à l'État partie de :*

- a) Redoubler d'efforts pour réduire le taux de chômage et de sous-emploi, en adoptant des stratégies assorties de plans d'actions comprenant des objectifs précis et identifiant les ressources financières et techniques requises pour leur mise en œuvre ;
- b) Accorder la priorité aux investissements dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, en vue de la création d'emplois décents conformes à l'observation générale no 23 (2016) sur les conditions de travail justes et favorables ;

c) Donner priorité aux groupes les plus touchés, en particulier les femmes et les jeunes ;

d) Réformer et diversifier les offres de formation professionnelle et technique, afin de favoriser l'acquisition des compétences nécessaires sur le marché du travail ;

e) Améliorer son système de collecte de données sur le chômage et le sous-emploi afin d'en faire un outil pour combattre efficacement ce phénomène, en produisant des données ventilées par facteurs relatifs aux groupes les plus défavorisés et les plus marginalisés ;

f) Se référer à l'observation générale N° 18 (2005) sur le droit au travail.

Économie informelle

26. Le Comité note avec préoccupation que les travailleurs employés dans le secteur informel de l'économie sont insuffisamment protégés par la législation du travail et ne sont pas couverts par le système de sécurité sociale (art. 7 et 9).

27. Le Comité recommande à l'État partie de redoubler d'efforts pour accélérer la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle et, dans l'intervalle, d'étendre la législation du travail, dans toute la mesure du possible, notamment en matière de lutte contre l'exploitation économique, de salaire minimum et de santé et sécurité au travail, aux travailleurs de l'économie informelle.

28. Le Comité réfère l'État partie à ses observations générales no 18 (2005) sur le droit au travail, no 19 (2008) sur le droit à la sécurité sociale et no 23 (2016) sur le droit à des conditions de travail justes et favorables, ainsi qu'à sa déclaration sur « Les socles de protection sociale : un élément essentiel du droit à la sécurité sociale et des Objectifs de développement durable » (E/C.12/2015/1). Il le renvoie également à la recommandation no 204 (2015) de l'OIT sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

Exploitation économique des enfants

29. Le Comité est préoccupé par le grand nombre d'enfants qui sont exploités dans des activités économiques, notamment dans le secteur informel, y compris dans des conditions dangereuses (art 10).

30. Le Comité recommande à l'État partie de :

a) Renforcer sa législation, d'en assurer l'application effective et de punir les auteurs d'infractions liées au travail des enfants, en particulier les pires formes de travail des enfants ;

b) Prendre des mesures de réadaptation et d'intégration sociale des enfants qui travaillent et garantir l'accès de ces derniers à l'éducation, y compris en renforçant les mesures de soutien aux familles défavorisées.

Enregistrement des naissances

31. Tout en prenant note de la réforme prévue pour améliorer la gestion de l'état civil, le Comité relève avec préoccupation que le taux d'enregistrement des naissances reste faible, particulièrement dans les communautés rurales, privant ainsi les enfants de la possibilité de jouir de leurs droits économiques, sociaux et culturels, en particulier leurs droits à la santé et à l'éducation.

32. Le Comité recommande à l'État partie d'intensifier ses efforts pour augmenter le taux d'enregistrement des naissances et garantir la délivrance des actes de naissance, en tenant compte du haut taux d'analphabétisme dans le pays. Il le prie notamment de :

a) Assurer la gratuité de l'enregistrement des naissances et de la délivrance des actes de naissance ;

b) Garantir l'accessibilité du bureau de l'état civil d'enregistrement des naissances sur l'ensemble du territoire, y compris par des équipes mobiles ;

c) Réaliser des campagnes de sensibilisation à l'importance et aux procédures d'enregistrement des naissances, en particulier dans les zones rurales.

Mariage précoce

33. Tout en prenant note que la législation n'autorise pas le mariage précoce, le Comité note avec inquiétude que les mariages précoces demeurent courants, notamment dans les milieux défavorisés.

34. Le Comité recommande à l'État partie de prendre les mesures nécessaires, notamment culturelles et éducatives, pour éliminer les mariages précoces, spécialement dans les foyers à bas revenu.

Traite des personnes

35. Le Comité note avec inquiétude que la traite des enfants demeure un problème majeur et demeure fréquemment impunie.

36. Le Comité recommande à l'État partie de : a) enquêter efficacement sur les faits de traite et pour en poursuivre les auteurs et les punir; b) créer des centres d'accueil des victimes et de veiller à ce que celles-ci aient accès à des programmes d'aide, de réadaptation et de réinsertion.

Pauvreté

37. Le Comité est préoccupé par les taux de pauvreté élevés dans l'État partie, en particulier dans les zones rurales, chez les femmes et chez les enfants, malgré la mise en œuvre de programmes de réduction de pauvreté comme le Plan National de Développement Économique et Social (PNDES) 2016-2020.

38. Le Comité recommande à l'État partie de continuer à lutter contre la pauvreté, notamment en adoptant des mesures spécifiques ciblant les zones rurales, les femmes et les enfants. Le Comité prend note du premier Objectif de développement durable

et appelle l'attention de l'État partie sur sa déclaration de 2001 concernant la pauvreté et le Pacte et engage l'État partie à intégrer une approche basée sur les droits humains dans les stratégies de lutte contre la pauvreté.

Droit à l'alimentation

39. Le Comité prend note du Programme Accélééré de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle et de Développement Agricole Durable (PASANDAD 2016-2020) mais relève avec préoccupation qu'un grand nombre de personnes souffrent d'anémie ou demeurent confrontées à l'insécurité alimentaire, et que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement reste un problème majeur en particulier dans les zones rurales. Il regrette également le faible taux d'allaitement.

40. Le Comité engage l'État partie à :

a) Garantir progressivement à tous/toutes les paysans/paysannes l'accès sans discrimination aux programmes de soutien ainsi qu'aux alternatives agroécologiques, dans le respect du choix de chacun, conformément à la Déclaration sur les droits des paysans et autres personnes travaillant dans les zones rurales (A/RES/73/165) ;

b) Favoriser l'accès des paysans/paysannes aux marchés locaux, afin de réduire la pauvreté rurale ;

c) Favoriser la résilience de l'agriculture face aux chocs climatiques, tenant compte de la cible 1.5 des Objectifs de développement durable ;

d) Prendre des mesures pour assurer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans tout le pays ;

e) Encourager l'allaitement exclusif au cours des six mois suivant la naissance, y compris en imposant des aménagements aux employeurs ;

f) Améliorer l'accès aux cantines scolaires et aux soupes populaires, ainsi que la qualité des aliments servis dans ces établissements dans l'ensemble du pays ;

g) Se référer à l'observation générale N° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante.

Droit au logement

41. Le Comité est préoccupé par le difficile accès à un logement convenable pour les personnes les plus vulnérables. Il note avec préoccupation que nombres d'expulsions forcées auxquelles a procédé l'État partie ont privé d'abri beaucoup de personnes sans qu'elles puissent faire valoir leurs droits, et souvent sans compensation adéquate, voire sans appui humanitaire.

42. Le Comité recommande à l'État partie de redoubler d'efforts afin d'assurer l'accès à un logement convenable pour tous. Il s'engage à prendre les mesures nécessaires pour garantir que les expulsions, lorsqu'elles sont inévitables, respectent les voies légales, soient précédées de concertations avec les intéressés et d'examiner les alternatives, puissent faire l'objet de recours, et donnent lieu à une indemnisation appropriée ou à la mise à disposition d'un logement de remplacement suffisant. Il rappelle son observation générale No 7 (1997) relative aux expulsions forcées.

Droit à la santé

43. Le Comité note les nombreux programmes adoptés par l'État partie pour améliorer le niveau de santé des habitants, notamment la formulation d'une Politique Nationale de Santé (PNS). Il note également que l'épidémie d'Ebola de 2014-2015 a eu un impact dévastateur sur le système de la santé du pays. Il reste préoccupé par les taux élevés de mortalité maternelle et infantile, le taux élevé de prévalence du HIV/sida et le manque d'accès aux traitements antirétroviraux, le manque d'infrastructures médicales et la vétusté des infrastructures existantes, le manque de formation du personnel médical, le faible taux de personnel médical par habitant et le poids excessif des dépenses en soins de santé pour les ménages à bas revenus.

44. *Le Comité engage l'État partie à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour :*

a) lutter efficacement contre la mortalité maternelle et infantile ; b) augmenter l'accès aux traitements antirétroviraux et diminuer le taux de prévalence du HIV/sida ;

c) améliorer les structures de santé et la formation du personnel soignant ; d) augmenter le nombre de médecins et de personnels paramédical ;

e) se référer à l'observation générale N° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint.

Santé sexuelle et procréative

45. Le Comité est préoccupé par le taux élevé de grossesses précoces et de grossesses non désirées, la faible éducation sexuelle et reproductive, le faible taux d'accès aux moyens de contraception et par les conditions très restrictives dans lesquelles l'avortement peut être pratiqué.

46. *Rappelant son observation générale no 22 (2016) sur le droit à la santé sexuelle et procréative, le Comité recommande à l'État partie de :*

a) Redoubler d'efforts pour assurer la disponibilité et l'accessibilité des services de santé sexuelle et procréative, ainsi que l'accès à des moyens de contraception abordables, sûrs et efficaces, et aux contraceptifs d'urgence, y compris pour les adolescentes, en particulier dans les zones rurales ;

b) Renforcer l'éducation à la santé sexuelle et procréative, y compris la contraception, dans les programmes des écoles primaires et secondaires pour filles et garçons, de façon à ce que l'éducation soit complète et adaptée à chaque tranche d'âge ;

c) Assouplir les conditions dans lesquelles l'avortement est permis.

Droit à l'éducation

47. Le Comité prend note des informations contenues dans le rapport de l'État partie concernant les défis en matière d'éducation

et accueille avec satisfaction les nombreuses mesures adoptées pour les surmonter.

Toutefois, il est préoccupé par :

- a) L'insuffisance des fonds alloués à l'éducation ;
- b) La persistance d'inégalités dans l'accès à l'éducation touchant particulièrement les enfants vivant en zone rurale et des enfants ayant un handicap ;
- c) Le taux élevé d'abandon scolaire dans l'enseignement primaire et secondaire, en particulier des filles, dû entre autres aux mariages précoces et à la perception que l'éducation des filles constitue une charge pour les familles ;
- d) La faible qualité de l'enseignement en raison du nombre insuffisant d'enseignants qualifiés et de matériels pédagogiques, et du manque d'infrastructures, en particulier en milieu rural ;
- e) L'accès limité à l'eau et au système d'assainissement dans les écoles ;
- f) Le taux élevé d'analphabétisme, principalement dans les zones rurales et en particulier parmi les femmes.

48. Le Comité recommande à l'État partie de :

- a) Augmenter les ressources allouées à l'éducation ;
- b) Renforcer ses mesures et ses programmes divers en vue de remédier au problème de l'accès à l'école des enfants vivant en zone rurale ;
- c) Remédier d'urgence au taux élevé d'abandon scolaire dans l'enseignement primaire et secondaire, particulièrement concernant les filles ;
- d) Améliorer la qualité de l'enseignement dispensé et investir davantage dans la formation des enseignants, en particulier en augmentant la capacité des Ecoles Normales d'Instituteurs (ENI) afin de pouvoir former adéquatement les enseignants nécessitant un renforcement de capacité ;

e) Améliorer les infrastructures scolaires et les matériels d'apprentissage, en particulier dans les régions rurales, et veiller à ce que tous les établissements scolaires disposent d'installations de distribution d'eau et d'assainissement adéquates, en particulier d'installations sanitaires séparées pour les filles et les garçons ;

f) Renforcer les mesures de mise en œuvre de la politique nationale d'alphabétisation et d'éducation non formelle ;

g) Encadrer adéquatement les établissements d'enseignement privé et s'assurer que le développement de l'enseignement privé ne débouchera pas sur un enseignement à deux vitesses, au détriment des enfants défavorisés ou vivant dans les zones rurales ;

h) Se référer à l'observation générale N° 13 (1999) sur le droit à l'éducation.

D. Autres recommandations

49. Le Comité encourage l'État partie à ratifier le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

50. Le Comité recommande à l'État partie de tenir compte des obligations que lui impose le Pacte et de garantir le plein exercice des droits qui y sont énoncés dans la mise en œuvre au niveau national du Programme de développement durable à l'horizon 2030, avec l'aide et la coopération de la communauté internationale en cas de besoin.

La réalisation des Objectifs de développement durable serait grandement facilitée si l'État partie établissait des mécanismes indépendants pour suivre les progrès réalisés et s'il considérait que les bénéficiaires des programmes publics étaient titulaires de droits qu'ils peuvent faire valoir. La mise en œuvre des Objectifs dans le respect des principes de participation, de responsabilité et de non discrimination permettrait de garantir que nul n'est laissé de côté. À ce propos, le Comité appelle l'attention de l'État partie sur sa déclaration sur l'engagement de ne laisser personne de côté (E/C.12/2019/1).

51. Le Comité recommande à l'État partie de prendre des mesures pour mettre au point et appliquer progressivement des indicateurs appropriés à la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, et faciliter ainsi l'évaluation des progrès réalisés pour se conformer aux obligations que lui impose le Pacte pour diverses catégories de la population

À cet égard, il renvoie au cadre conceptuel et méthodologique concernant les indicateurs des droits de l'homme mis au point par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HRI/MC/2008/3).

52. Le Comité prie l'État partie de diffuser largement les présentes observations finales à tous les niveaux de la société, aux échelons national et régional, en particulier auprès des membres de l'Assemblée nationale, des responsables publics et des autorités judiciaires, et de l'informer dans son prochain rapport périodique des mesures prises pour y donner suite.

Il l'encourage à associer l'Institution Indépendantes des Droits de l'Homme (INIDH), les organisations non gouvernementales et les autres membres de la société civile au suivi des présentes observations finales et au processus de consultation nationale avant la soumission de son prochain rapport périodique.

53. Conformément à la procédure concernant la suite à donner aux observations finales adoptées par le Comité, l'État partie est prié de fournir, dans un délai de vingt quatre mois à compter de l'adoption des présentes observations finales, des informations sur l'application des recommandations faites par le Comité aux paragraphes 17 (exploitations minières), 23 a) (personnes ayant un handicap) et 32 (enregistrement des naissances) ci dessus.

54. Le Comité prie l'État partie de lui soumettre, le 30 mars 2025 au plus tard, son deuxième rapport périodique, qui sera établi conformément aux directives concernant les rapports que le Comité a adoptées en 2008 (voir E/C.12/2008/2). Il l'invite aussi à mettre à jour, son document de base commun (HRI/CORE/1/Add.80/Rev.1) conformément aux directives harmonisées pour l'établissement des rapports à présenter en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (HRI/GEN/2/Rev.6, chap. I).

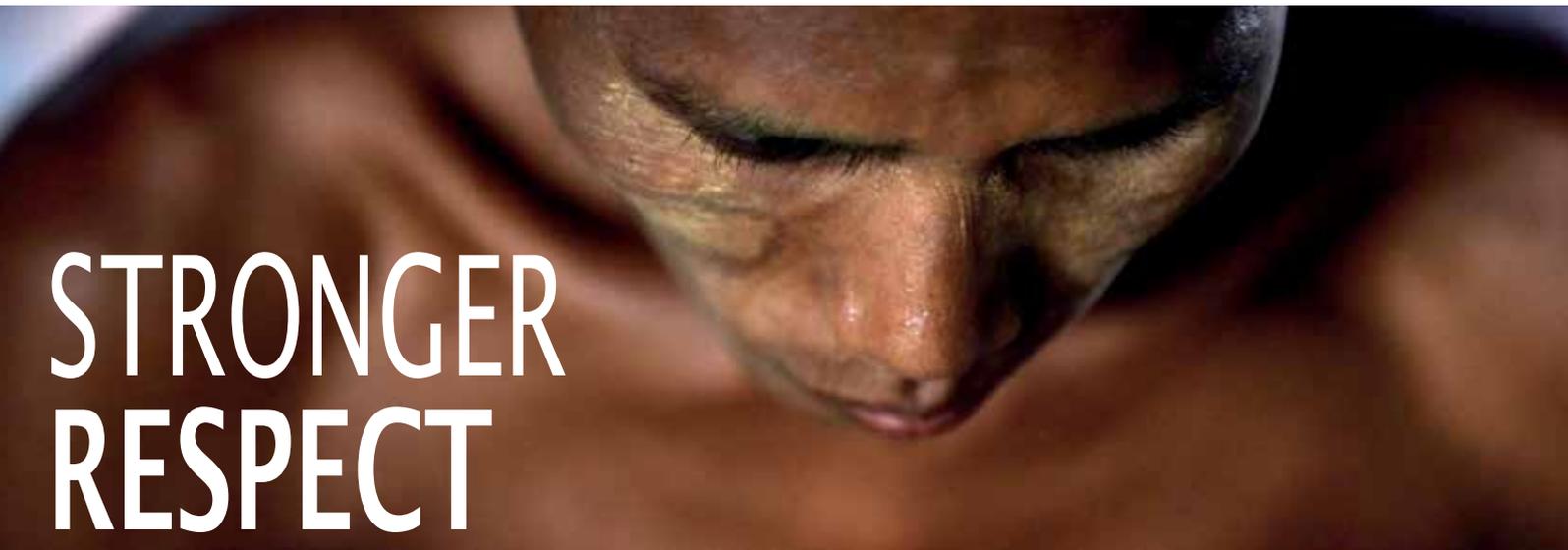


L'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement.

Déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le Droit au Développement - Article 2 (1)



**GREATER
FREEDOM**



**STRONGER
RESPECT**



**MORE
COMPASSION**

**DÉFENDEZ
LES DROITS
DE L'HOMME**
#STANDUP4HUMANRIGHTS



**NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME**
HAUT-COMMISSARIAT

RÉPUBLIQUE DE GUINÉE



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Troisième session (1989)*

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 1: Rapports des États parties

1. Les obligations en matière de présentation de rapports qui sont prévues dans la quatrième partie du Pacte ont d'abord pour but d'aider chaque État partie à s'acquitter des obligations de fond que lui donne cet instrument et, ensuite, de fournir au Conseil, assisté du Comité, une base lui permettant de s'acquitter de ses responsabilités dans les deux domaines suivants : contrôler la façon dont les États parties donnent suite à ces obligations et faciliter la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, conformément aux dispositions du Pacte.

De l'avis du Comité, il serait erroné de ne voir dans les rapports des États parties qu'une simple procédure, qui n'aurait pour but que de satisfaire l'obligation formelle de chaque État partie de faire rapport à l'organe international compétent. Au contraire, compte tenu de la lettre et de l'esprit du Pacte, l'établissement et la présentation des rapports des États peuvent - et doivent - répondre à plusieurs objectifs.

2. Le premier objectif - d'une importance particulière dans le cas du rapport initial, qui doit être présenté dans un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur du Pacte pour l'État partie intéressé - est de faire en sorte que chaque État partie procède à une étude d'ensemble de ses lois, règlements, procédures et pratiques en vue de les rendre aussi conformes que possible avec le Pacte.

Cette étude peut se faire par exemple avec la collaboration de chacun des ministères ou autres autorités chargées de définir les

orientations nationales et de mettre celles-ci en œuvre dans les différents domaines visés par le Pacte.

3. Le deuxième objectif est de veiller à ce que chaque État partie apprécie de façon régulière la réalité de la situation en ce qui concerne chacun des droits en question, et puisse ainsi déterminer dans quelle mesure ces divers droits peuvent - ou ne peuvent pas - être exercés par tous les individus vivant sur son territoire ou relevant de son autorité.

L'expérience acquise à ce jour par le Comité démontre que des statistiques ou des évaluations d'ensemble ne sauraient suffire à atteindre cet objectif, et qu'il importe que chaque État partie accorde une attention particulière aux régions ou secteurs défavorisés et aux groupes ou sous-groupes de population qui paraissent être particulièrement vulnérables ou désavantagés. Le premier pas vers la concrétisation des droits économiques, sociaux et culturels consiste donc à prendre conscience de la situation réelle et à porter un diagnostic sur cette situation.

Le Comité n'ignore pas que la collecte et l'étude de l'information nécessaire à cette fin constituent une opération qui peut être gourmande en temps et en ressources, ni qu'il se peut que les États parties aient besoin, pour s'acquitter de leurs obligations, de l'assistance et de la coopération internationales qui sont prévues au paragraphe 1 de l'article 2 et aux articles 22 et 23 du Pacte.

* Figurant dans le document E/1989/22.

Dans un tel cas, si un État partie conclut qu'il n'a pas les moyens de procéder à cette opération, qui fait partie intégrante de tout effort sur la voie des buts reconnus de politique générale et qui est indispensable à l'application effective du Pacte, il pourra l'indiquer dans son rapport au Comité, en précisant la nature et l'importance de l'assistance internationale qui lui serait nécessaire.

4. Ce qui précède doit permettre de dresser un tableau détaillé de la situation réelle, qui servira à son tour de base à l'élaboration de politiques formulées et ciblées avec précision, avec définition de priorités correspondant aux dispositions du Pacte. Le troisième objectif des rapports des États parties est donc de permettre aux gouvernements de ces pays de démontrer que cette redéfinition des politiques a effectivement été entreprise.

S'il est vrai que le Pacte ne rend cette obligation explicite qu'à l'article 14, dans les cas où «le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire» ne sont pas encore établis pour tous, il existe une obligation comparable, astreignant chaque État partie «à établir et à adopter [...] un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement» chacun des droits inscrits dans le Pacte au paragraphe 1 de l'article 2, où il est dit que chacun des États parties «s'engage à agir [...] par tous les moyens appropriés [...]».

5. Le quatrième objectif auquel répondent les rapports des États parties est de faciliter l'évaluation, par l'opinion publique, des politiques nationales en matière de droits économiques, sociaux et culturels, et d'encourager la participation des divers secteurs économiques, sociaux et culturels de la société à la formulation de ces politiques, à leur mise en œuvre et à leur réexamen. En étudiant les rapports présentés jusqu'à ce jour, le Comité a constaté avec satisfaction que plusieurs États parties, dotés de systèmes politiques et économiques différents, encouragent ces groupes non

gouvernementaux à apporter leur contribution à l'élaboration des rapports prévus dans le Pacte. D'autres veillent à ce que leurs rapports soient largement diffusés, afin que les divers secteurs de la population puissent y apporter les commentaires nécessaires. Considérées ainsi, l'élaboration des rapports et leur étude au niveau national peuvent être d'une utilité au moins égale à celle du dialogue constructif qui a lieu sur le plan international entre le Comité et les représentants des États auteurs des rapports.

6. Le cinquième objectif est de dégager une base à partir de laquelle chaque État partie, ainsi que le Comité, peut effectivement évaluer l'importance des progrès réalisés vers l'exécution des obligations prévues dans le Pacte. Peut-être sera-t-il utile pour cela que les États définissent certains critères ou certains buts, à la lumière desquels ils apprécieront les résultats obtenus.

Par exemple, il est généralement admis qu'il importe de s'assigner des buts précis en ce qui concerne la lutte contre la mortalité infantile, la généralisation de la vaccination des enfants, la consommation de calories par personne, le nombre d'individus par membre du personnel de santé, etc. Dans beaucoup de ces domaines, les critères mondiaux sont d'un intérêt limité, alors que des critères nationaux ou plus particularisés peuvent fournir une indication extrêmement précieuse sur les progrès accomplis.

7. Le Comité tient à noter à ce propos que le Pacte donne une importance particulière à la «réalisation progressive» des droits qui y sont proclamés. Aussi invite-t-il instamment les États parties à faire figurer dans leurs rapports des indications montrant les progrès dans le temps qu'ils enregistrent vers cette réalisation de ces droits. Pour la même raison, et pour permettre une évaluation satisfaisante de la situation, il est évident que des indications de caractère qualitatif sont aussi nécessaires, outre les indications quantitatives.

8. Le sixième objectif est de mettre les États parties en mesure de mieux comprendre les problèmes et les échecs rencontrés dans leurs efforts pour mettre progressivement en œuvre tous les droits économiques, sociaux et culturels. Pour cela, il est indispensable que les États parties fassent rapport en détail sur les facteurs et les difficultés qui s'opposent à cette mise en œuvre effective. C'est en définissant et en reconnaissant ces difficultés qu'ils pourront établir le cadre où s'inscrivent de nouvelles politiques, plus efficaces.

9. Le septième objectif est d'aider le Comité, ainsi que les États parties dans leur ensemble,

à faciliter les échanges d'informations entre États, à mieux comprendre les problèmes communs à ces États et à se faire une meilleure idée des mesures que l'on pourrait prendre en vue de la réalisation effective de chacun des droits proclamés dans le Pacte.

Le Comité peut aussi, de cette façon, déterminer les moyens par lesquels la communauté internationale peut aider les États intéressés, conformément aux articles 22 et 23 du Pacte. En vue de bien montrer l'importance qu'il attache à cet objectif, le Comité examinera à sa quatrième session une observation générale consacrée à ces articles.



Tous les êtres humains ont la responsabilité du développement individuellement et collectivement, compte tenu des exigences du plein respect de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales et eu égard à leurs devoirs envers la communauté, qui seule peut assurer l'entier et libre épanouissement de l'être humain et qui doit donc promouvoir et protéger un ordre politique, social et économique propre à favoriser le développement.

Déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le Droit au Développement - Article 2 (2)

**COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Quatrième session (1990)*

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 2 : Mesures internationales d'assistance technique (art. 22 du Pacte)

1. En vertu de l'article 22 du Pacte, il est institué un mécanisme par lequel le Conseil économique et social peut porter à l'attention des autres organes de l'Organisation des Nations Unies compétents toute question que soulèvent les rapports soumis conformément au Pacte «qui peut aider ces organismes à se prononcer, chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à contribuer à la mise en œuvre effective et progressive du [...] Pacte». Certes, la responsabilité visée à l'article 22 incombe au premier chef au Conseil économique et social, mais à l'évidence il appartient au Comité des droits économiques, sociaux et culturels de jouer un rôle actif dans ce domaine, en conseillant et en assistant le Conseil économique et social.

2. Les recommandations visées à l'article 22 peuvent être faites aux «organes de l'Organisation des Nations Unies», à «leurs organes subsidiaires» et aux «institutions spécialisées intéressées qui s'occupent de fournir une assistance technique». Le Comité estime que cette disposition doit être interprétée de façon à inclure quasiment tous les organes et institutions de l'ONU qui, d'une manière ou d'une autre, participent aux activités de coopération internationale pour le développement. Il conviendrait donc d'adresser les recommandations visées à l'article 22 notamment au Secrétaire général, aux organes subsidiaires du Conseil économique et social comme la Commission des droits de l'homme, la Commission du

développement social et la Commission de la condition de la femme, à d'autres organes comme le PNUD, l'UNICEF et le Comité de la planification du développement, à des institutions comme la Banque mondiale et le FMI, et à des institutions spécialisées comme l'OIT, la FAO, l'UNESCO et l'OMS.

3. L'application de l'article 22 pourrait donner lieu soit à des recommandations portant sur des considérations de politique générale soit à des recommandations plus précises concernant une situation spécifique. Dans le premier cas, le rôle principal du Comité devrait être d'engager à faire davantage porter l'effort sur la promotion des droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre des activités internationales de coopération en faveur du développement entreprises par l'Organisation des Nations Unies et ses organismes et institutions ou avec leur aide.

À cet égard, le Comité note que, par sa résolution 1989/13 du 2 mars 1989, la Commission des droits de l'homme l'a invité «à accorder de l'attention aux moyens par lesquels les divers organismes des Nations Unies s'occupant de développement pourraient le mieux inclure dans leurs activités des mesures destinées à favoriser le plein respect des droits économiques, sociaux et culturels».

4. À titre préliminaire, et d'un point de vue concret, le Comité note que si les divers organismes et institutions compétents s'intéressaient davantage à ses travaux,

* Figurant dans le document E/1990/23.

d'une part, il serait lui-même aidé dans ses efforts et d'autre part les organismes seraient mieux informés. Tout en reconnaissant que cet intérêt peut prendre diverses formes, le Comité observe qu'à l'exception notable de l'OIT, de l'UNESCO et de l'OMS, les organismes des Nations Unies compétents n'étaient guère représentés à ses quatre premières sessions.

En outre, le Comité n'a reçu des documents et des renseignements écrits que d'un très petit nombre d'organisations. À son avis, une meilleure compréhension de l'importance des droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités de coopération internationale en vue du développement serait considérablement facilitée si l'interaction entre le Comité et les organes et organisations compétents était renforcée. À tout le moins, le débat général autour d'une question spécifique auquel le Comité consacre une journée à chacune de ses sessions est l'occasion idéale d'un échange de vues potentiellement fructueux.

5. À propos de la question plus générale de la promotion du respect des droits de l'homme dans le contexte des activités de développement, les actions spécifiques entreprises par des organes de l'ONU dont le Comité a eu connaissance à ce jour restent très limitées.

Il note avec satisfaction à cet égard l'initiative conjointe du Centre pour les droits de l'homme et du PNUD qui ont écrit aux représentants résidents des Nations Unies et à d'autres fonctionnaires sur le terrain pour les inviter à faire part de leurs suggestions et de leur avis, en particulier au sujet des modalités possibles d'une coopération à des projets en cours considérés comme touchant aux droits de l'homme ou à des projets nouveaux qui seraient menés à la demande expresse d'un gouvernement.

Le Comité a également été informé des efforts que l'OIT déploie depuis longtemps pour tenir compte, dans ses activités de coopération technique, des normes en matière de droits de l'homme et des normes internationales en matière de travail qu'elle a elle-même établies.

6. Pour ce qui est de ces activités, il importe de tenir compte de deux principes généraux. Tout d'abord, les deux groupes de droits sont indivisibles et interdépendants. Tout effort visant à promouvoir l'un doit tenir pleinement compte de l'autre. Les organismes des Nations Unies chargés de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels doivent faire tout leur possible pour veiller à ce que leurs activités soient pleinement compatibles avec le respect des droits civils et politiques.

Dans un sens négatif, ce principe signifie que les organismes internationaux doivent éviter soigneusement d'appuyer des projets qui supposent, par exemple, le recours au travail forcé, en violation des normes internationales, encouragent ou renforcent la discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes, en violation des dispositions du Pacte, ou entraînent des expulsions ou déplacements massifs, sans mesures appropriées de protection et d'indemnisation. Dans un sens positif, il signifie que les organismes doivent, dans toute la mesure possible, appuyer les projets et les méthodes qui contribuent non seulement à la croissance économique ou à la réalisation d'objectifs plus larges, mais également au plein exercice de la totalité des droits de l'homme.

7. Le deuxième principe général est que les activités de coopération pour le développement ne contribuent pas automatiquement à promouvoir le respect des droits économiques, sociaux et culturels. Un grand nombre d'activités entreprises au nom du «développement» se sont révélées par la suite mal conçues ou même néfastes du point de vue des droits de l'homme. Pour que ces problèmes se posent moins souvent, il faudrait, dans la mesure du possible et selon les besoins, examiner en détail et soigneusement toute la série des questions faisant l'objet du Pacte.

8. Bien qu'il importe de chercher à intégrer les préoccupations relatives aux droits de l'homme aux activités de développement, il reste que les propositions faites dans ce sens risquent trop souvent d'en rester au stade des généralités.

C'est pourquoi, afin d'encourager la mise en œuvre effective du principe énoncé à l'article 22 du Pacte, le Comité souhaite attirer l'attention sur les mesures spécifiques ci-après qui méritent d'être étudiées par les organismes intéressés :

a) Les organismes et institutions concernés des Nations Unies devraient avoir pour principe de reconnaître expressément les rapports étroits qui doivent être établis entre les activités de développement et les efforts visant à promouvoir le respect des droits de l'homme en général et des droits économiques, sociaux et culturels en particulier. Le Comité note à cet égard qu'il n'a pas été tenu compte de ces rapports dans les trois premières Stratégies internationales du développement adoptées par les Nations Unies et demande instamment que cette omission soit réparée dans le cadre de la quatrième stratégie, qui doit être adoptée en 1990;

b) Les institutions des Nations Unies devraient donner suite à la proposition faite par le Secrétaire général dans un rapport de 1979¹ selon laquelle une «étude d'impact sur les droits de l'homme» devrait être réalisée dans le cadre de toutes les grandes activités de coopération pour le développement;

c) La formation ou les réunions d'information générale à l'intention des agents engagés au titre de projets ou d'autres catégories de personnel employé par les institutions des Nations Unies devraient comporter un élément portant sur les normes et les principes applicables dans le domaine des droits de l'homme;

d) Il faudrait tout mettre en œuvre, à chaque étape de l'exécution des projets de développement, pour que les droits énoncés dans les Pactes soient dûment pris en compte, notamment lors de l'évaluation initiale des besoins prioritaires du pays concerné, de l'identification des projets, de leur conception, de leur exécution et de leur évaluation finale.

9. Lorsqu'il a examiné les rapports des États parties, le Comité s'est préoccupé en particulier des incidences néfastes du fardeau de la dette et des mesures d'ajustement sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels dans un grand nombre de pays. S'il reconnaît que les programmes d'ajustement sont souvent inévitables et se traduisent dans la plupart des cas par d'importantes mesures d'austérité, il est convaincu qu'il est alors encore plus urgent d'intensifier les efforts visant à protéger les droits économiques, sociaux et culturels les plus élémentaires.

Les États parties au Pacte, ainsi que les institutions compétentes des Nations Unies, devraient donc veiller tout particulièrement à ce que des mesures de protection soient, dans toute la mesure possible, intégrées aux programmes et aux politiques destinés à encourager les ajustements. Une telle démarche, parfois appelée «ajustement à visage humain» suppose que la protection des couches pauvres et vulnérables de la population devienne un objectif fondamental de l'ajustement économique.

De même, les mesures prises au niveau international pour faire face à la crise de la dette devraient tenir pleinement compte de la nécessité de protéger les droits économiques, sociaux et culturels, notamment dans le cadre de la coopération internationale. Dans un grand nombre de cas, d'importantes mesures d'allègement de la dette pourraient s'avérer nécessaires.

10. Enfin, le Comité souhaite appeler l'attention sur l'excellente occasion qu'ont les États parties, conformément à l'article 22 du Pacte, d'indiquer dans leurs rapports tous besoins particuliers qu'ils pourraient avoir en matière d'assistance technique ou de coopération pour le développement.

¹ «Les dimensions internationales du droit au développement comme droit de l'homme, en relation avec d'autres droits de l'homme fondés sur la coopération internationale, y compris le droit à la paix, et ce, en tenant compte des exigences du nouvel ordre économique international et des besoins humains fondamentaux» (E/CN.4/1334, par. 314).

**COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Cinquième session (1990)*

**OBSERVATION GÉNÉRALE N° 3 : La nature des obligations
des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte)**

1. L'article 2 a une importance particulière pour bien comprendre le Pacte et il faut bien voir qu'il entretient une relation dynamique avec toutes les autres dispositions de cet instrument. On y trouve exposée la nature des obligations juridiques générales assumées par les États parties au Pacte. Ces obligations comprennent à la fois ce qu'on peut appeler (en s'inspirant des travaux de la Commission du droit international) des obligations de comportement et des obligations de résultat.

L'accent a parfois été mis très fortement sur la distinction qui existe entre les formules employées dans le passage en question du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et celle qui figure dans l'article 2 équivalent du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais on ne dit pas toujours qu'il existe aussi sur ce point d'importantes analogies.

En particulier, si le Pacte prévoit effectivement que l'exercice des droits devra être assuré progressivement et reconnaît les contraintes découlant du caractère limité des ressources disponibles, il impose aussi diverses obligations ayant un effet immédiat, dont deux sont particulièrement importantes pour comprendre la nature précise des obligations des États parties. Une obligation dont il est question dans une observation générale distincte, que le Comité étudiera à sa sixième session, est que les États parties «s'engagent à garantir» que les droits considérés «seront exercés sans discrimination».

2. L'autre obligation réside dans le fait que, aux termes du paragraphe 1 de l'article 2, les États s'engagent à prendre des mesures, obligation qui, en elle-même, n'est pas nuancée ou limitée par d'autres considérations. On peut aussi apprécier tout le sens de l'expression qui figure dans le texte en considérant certaines de ses versions. Dans le texte anglais, l'obligation est «to take steps» (prendre des mesures) ; en français, les États s'engagent «à agir» et, dans le texte espagnol, «a adoptar medidas» (à adopter des mesures).

Ainsi, alors que le plein exercice des droits considérés peut n'être assuré que progressivement, les mesures à prendre à cette fin doivent l'être dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour les États concernés. Ces mesures doivent avoir un caractère délibéré, concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations reconnues dans le Pacte.

3. Les moyens qui doivent être utilisés pour satisfaire à l'obligation d'agir sont, pour citer le paragraphe 1 de l'article 2, «tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives». Le Comité estime que, dans de nombreux cas, le recours à la législation est hautement souhaitable et que, dans certains cas, il peut même être indispensable. Par exemple, il peut être difficile de lutter efficacement contre la discrimination s'il n'existe pas, pour les mesures qui s'imposent, une base législative solide.

* Figurant dans le document E/1991/23.

Dans des domaines tels que la santé, la protection des enfants et des mères, et l'éducation, ainsi que dans les domaines dont il est question dans les articles 6 à 9, la législation peut aussi être un élément indispensable pour nombre d'objectifs visés.

4. Le Comité note qu'en général les États parties exposent, consciencieusement et de manière détaillée tout au moins, certaines des mesures législatives qu'ils ont prises à cet égard. Il tient à souligner toutefois que l'adoption de mesures législatives, qui est expressément prévue par le Pacte, n'épuise nullement les obligations des États parties. Au contraire, il faut donner à l'expression «par tous les moyens appropriés» tout le sens qu'elle a naturellement.

Certes, chaque État partie doit décider pour lui-même des moyens qui sont le plus appropriés, vu les circonstances en ce qui concerne chacun des droits, mais le caractère «approprié» des moyens choisis n'est pas toujours évident. Il est donc souhaitable que les rapports des États parties indiquent non seulement quelles sont les mesures qui ont été prises mais aussi les raisons pour lesquelles elles sont jugées le plus «appropriées» compte tenu des circonstances. Toutefois, c'est le Comité qui, en fin de compte, doit déterminer si toutes les mesures appropriées ont été prises.

5. Parmi les mesures qui pourraient être considérées comme appropriées figurent, outre les mesures législatives, celles qui prévoient des recours judiciaires au sujet de droits qui, selon le système juridique national, sont considérés comme pouvant être invoqués devant les tribunaux. Le Comité note, par exemple, que la jouissance des droits reconnus, sans discrimination, est souvent réalisée de manière appropriée, en partie grâce au fait qu'il existe des recours judiciaires ou d'autres recours utiles.

En fait, les États parties qui sont également parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont déjà tenus (en vertu des paragraphes 1 et 3 de l'article 2 et des articles 3 et 26 du Pacte) de garantir que toute

personne dont les droits et libertés (y compris le droit à l'égalité et à la non-discrimination) sont reconnus dans cet instrument auront été violés «disposera d'un recours utile» (art. 2, par. 3, al. a).

En outre, il y a dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels un certain nombre d'autres dispositions, y compris celles des articles 3, 7 (al. a, i)), 8, 10 (par. 3), 13 (par. 2, al. a, et par. 3 et 4) et 15 (par. 3) qui, semble-t-il, sont susceptibles d'être immédiatement appliquées par des organes de caractère judiciaire et autre dans le cadre de nombreux systèmes juridiques nationaux. Il serait difficile de suggérer que les dispositions indiquées ne sont pas, étant donné leur nature, applicables en elles-mêmes et par elles-mêmes.

6. Dans les cas où des mesures expresses visant directement à assurer l'exercice des droits reconnus dans le Pacte ont été adoptées sous forme législative, le Comité souhaitera qu'on lui fasse savoir, notamment, si les lois en question créent ou non, pour les individus ou les groupes qui estiment que leurs droits ne sont pas pleinement respectés, le droit d'intenter une action.

Dans les cas où des droits économiques, sociaux ou culturels spécifiques sont reconnus par la constitution, ou lorsque les dispositions du Pacte ont été incorporées directement à la loi nationale, le Comité souhaitera qu'on lui dise dans quelle mesure ces droits sont considérés comme pouvant être invoqués devant les tribunaux. Il souhaitera aussi avoir des renseignements précis sur tout cas où la teneur des dispositions de la constitution relatives aux droits économiques, sociaux et culturels aura été édulcorée ou sensiblement modifiée.

7. Les autres mesures qui peuvent être considérées comme «appropriées» aux fins du paragraphe 1 de l'article 2 comprennent, mais non pas exclusivement, les mesures administratives, financières, éducatives et sociales.

8. Le Comité note que la disposition selon laquelle les États parties s'engagent «à agir [...] par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives» n'exige ni n'empêche qu'une forme particulière de gouvernement ou de système économique serve de véhicule aux mesures en question, à la seule condition qu'elle soit démocratique et que tous les droits de l'homme soient respectés.

Ainsi, du point de vue des systèmes politiques ou économiques, le Pacte est neutre et l'on ne saurait valablement dire que ses principes reposent exclusivement sur la nécessité ou sur l'opportunité d'un système socialiste ou capitaliste, d'une économie mixte, planifiée ou libérale, ou d'une quelconque autre conception.

À cet égard, le Comité réaffirme que l'exercice des droits reconnus dans le Pacte est susceptible d'être assuré dans le cadre de systèmes économiques ou politiques très divers, à la seule condition que l'interdépendance et le caractère indivisible des deux séries de droits de l'homme, affirmés notamment dans le préambule du Pacte, soient reconnus et reflétés dans le système en question. Il constate par ailleurs que d'autres droits de l'homme, en particulier le droit au développement, ont également leur place ici.

9. La principale obligation de résultat dont il est fait état au paragraphe 1 de l'article 2, c'est d'«agir [...] en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus [dans le Pacte]». On emploie souvent la notion de réalisation progressive pour définir l'intention sous-jacente à ce membre de phrase. C'est une façon de reconnaître le fait que le plein exercice de tous les droits économiques, sociaux et culturels ne peut généralement pas être assuré en un court laps de temps.

En ce sens, cette obligation est nettement différente de celle qui est énoncée à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui est une obligation immédiate de respecter et de garantir tous les droits pertinents. Néanmoins, le fait que le Pacte international relatif aux droits économiques,

sociaux et culturels prévoit une démarche qui s'inscrit dans le temps, autrement dit progressive, ne saurait être interprété d'une manière qui priverait l'obligation en question de tout contenu effectif. D'une part, cette clause permet de sauvegarder la souplesse nécessaire, compte tenu des réalités du monde et des difficultés que rencontre tout pays qui s'efforce d'assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels; d'autre part, elle doit être interprétée à la lumière de l'objectif global, et à vrai dire de la raison d'être du Pacte, qui est de fixer aux États parties des obligations claires en ce qui concerne le plein exercice des droits en question. Ainsi, cette clause impose l'obligation d'œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour atteindre cet objectif. En outre, toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles.

10. Fort de l'expérience considérable que le Comité - comme l'organe qui l'a précédé - a acquise depuis plus de dix ans que les rapports des États parties sont examinés, il est d'avis que chaque État partie a l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits. Ainsi, un État partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un État qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte.

Le Pacte serait largement dépourvu de sa raison d'être si de sa lecture ne ressortait pas cette obligation fondamentale minimum. De la même façon, il convient de noter que, pour déterminer si un État s'acquiesce de ses obligations fondamentales minimum, il faut tenir compte des contraintes qui pèsent sur le pays considéré en matière de ressources. En vertu du paragraphe 1 de l'article 2, chacun des États parties est tenu d'agir «au maximum de ses ressources disponibles». Pour qu'un État partie puisse invoquer le manque de

ressources lorsqu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum.

11. Le Comité tient à souligner cependant que, même s'il est démontré que les ressources disponibles sont insuffisantes, l'obligation demeure, pour un État partie, de s'efforcer d'assurer la jouissance la plus large possible des droits pertinents dans les circonstances qui lui sont propres. En outre, le manque de ressources n'élimine nullement l'obligation de contrôler l'ampleur de la réalisation, et plus encore de la non-réalisation, des droits économiques, sociaux et culturels, et d'élaborer des stratégies et des programmes visant à promouvoir ces droits. Le Comité a déjà traité ces questions dans son Observation générale N° 1 (1989).

12. De même, le Comité souligne que, même en temps de grave pénurie de ressources, en raison d'un processus d'ajustement, de la récession économique ou d'autres facteurs, les éléments vulnérables de la société peuvent et doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux.

À l'appui de cette thèse, le Comité citera l'analyse faite par l'UNICEF, intitulée *L'ajustement à visage humain* : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance¹, celle qui a été faite par le PNUD dans le Rapport mondial sur le développement humain 1990² et celle de la Banque mondiale dans le Rapport sur le développement dans le monde 1990³.

13. Un dernier point du paragraphe 1 de l'article 2 sur lequel il convient d'appeler l'attention est que chacun des États parties s'engage à «agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans

économique et technique».

Le Comité fait observer que, pour les auteurs du Pacte, l'expression «au maximum de ses ressources disponibles» visait à la fois les ressources propres d'un État et celles de la communauté internationale, disponibles par le biais de l'assistance et de la coopération internationales. En outre, les dispositions expresses des articles 11, 15, 22 et 23 mettent elles aussi l'accent sur le rôle essentiel de cette coopération lorsqu'il s'agit de faciliter le plein exercice des droits en question. Pour ce qui est de l'article 22, le Comité a déjà insisté, dans l'Observation générale no 2 (1990), sur un certain nombre de possibilités et de responsabilités en ce qui concerne la coopération internationale. Quant à l'article 23, il y est expressément dit que «la fourniture d'une assistance technique», ainsi que d'autres activités, figurent au nombre des «mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans le Pacte».

14. Le Comité tient à souligner que, en vertu des Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, des principes confirmés du droit international et des dispositions du Pacte lui-même, la coopération internationale pour le développement et, partant, pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels est une obligation qui incombe à tous les États. Elle incombe tout particulièrement aux États qui sont en mesure d'aider les autres États à cet égard.

Le Comité attire notamment l'attention sur l'importance de la Déclaration sur le droit au développement, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986, et sur la nécessité pour les États parties de tenir pleinement compte de tous les principes qui y sont énoncés. Si les États qui le peuvent ne mettent pas activement en œuvre un programme de coopération et d'assistance internationales, la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels restera une aspiration insatisfaite. Le Comité rappelle, à ce propos, le texte de son Observation générale no 2 (1990).

¹ G. A. Cornia, R. Jolly et F. Stewart, éd., Paris, Economica, 1987.

² Economica, Paris, 1990.

³ Economica, Paris, 1990.



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Sixième session (1991)*

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 4: Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte)

1. Conformément au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte, les États parties «reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence». Le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels.
2. Le Comité a pu réunir une grande quantité de renseignements relatifs à ce droit. Depuis 1979, le Comité et les organes qui l'ont précédé ont examiné 75 rapports sur le droit à un logement suffisant. Le Comité a également consacré à la question une journée de débat général lors de ses troisième (voir E/1989/22, par. 312) et quatrième sessions (E/1990/23, par. 281 à 285). En outre, il a soigneusement pris note des renseignements obtenus dans le cadre de l'Année internationale du logement des sans-abri (1987), notamment de la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 42/191 du 11 décembre 1987¹. Il a aussi examiné les rapports et autres documents pertinents de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités².
3. Bien que des instruments internationaux extrêmement divers traitent des différentes dimensions du droit à un logement suffisant³, le paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte est la disposition la plus complète et peut-être la plus importante en la matière.
4. Certes, la communauté internationale a fréquemment réitéré l'importance du respect intégral du droit à un logement suffisant, mais, entre les normes énoncées au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte et la situation qui règne dans de nombreuses régions du monde, l'écart reste préoccupant. À n'en pas douter, les problèmes de sans-abri et de logements insuffisants se posent souvent de manière particulièrement grave dans certains pays en développement qui se heurtent à d'importantes difficultés et autres contraintes, notamment en matière de ressources, mais le Comité constate que ces problèmes touchent également certaines des sociétés les plus avancées sur le plan économique. Selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies, on compte plus de 100 millions de sans-abri et plus d'un milliard de mal-logés dans le monde⁴. Rien n'indique que le nombre de ces cas diminue. Il apparaît clairement qu'aucun État partie n'est à l'abri des graves problèmes d'ordre divers que pose le droit au logement.

* Figurant dans le document E/1992/23.

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément no 8, additif (A/43/8/Add.1).

² Résolutions 1986/36 et 1987/22 de la Commission des droits de l'homme; rapports de M. Danilo Türk, Rapporteur spécial de la Sous-Commission (E/CN.4/Sub.2/1990/19, par. 108 à 120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, par. 137 à 139); voir également la résolution 1991/26 de la Sous-Commission.

³ Voir, par exemple, le paragraphe 1 de l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'alinéa e, iii, de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le paragraphe 2 de l'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'article 10 de la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social, le paragraphe 8 de la section III de la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains, 1976 [Rapport d'Habitat: Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.76.IV.7, et rectificatif), chapitre premier], le paragraphe 1 de l'article 8 de la Déclaration sur le droit au développement et la recommandation sur le logement des travailleurs, 1961 (no 115), de l'OIT.

⁴ Voir la note 1.

5. Il arrive que, dans les rapports qu'a examinés le Comité, les États parties admettent et décrivent les difficultés qui s'opposent à la réalisation du droit à un logement suffisant. Mais, dans la plupart des cas, les renseignements fournis sont insuffisants et ne permettent pas au Comité de dresser un tableau précis de la situation qui prévaut dans l'État concerné. La présente observation générale vise donc à cerner certaines des principales questions qui se rapportent à ce droit et qui, de l'avis du Comité, sont importantes.

6. Le droit à un logement suffisant s'applique à tous. L'expression «elle-même et sa famille» traduit des postulats concernant les rôles fondés sur le sexe et le schéma de l'activité économique qui étaient communément acceptés en 1966, année où le Pacte a été adopté, mais de nos jours, elle ne saurait être interprétée comme impliquant une restriction quelconque à l'applicabilité du droit à des individus ou à des familles dont le chef est une femme ou à d'autres groupes de ce type.

Ainsi, la notion de «famille» doit être prise dans un sens large. En outre, les individus, comme les familles, ont droit à un logement convenable sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités ou de condition sociale et d'autres facteurs de cette nature. Notamment, la jouissance de ce droit ne doit pas, en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, être soumise à une forme quelconque de discrimination.

7. Le Comité est d'avis qu'il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égale, par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité. Et cela, pour deux raisons au moins. Premièrement, le droit au logement est intégralement lié à d'autres droits de l'homme et aux principes fondamentaux qui forment les prémisses du Pacte.

Ainsi, « la dignité inhérente à la personne humaine» d'où découleraient les droits énoncés dans le Pacte implique que le mot « logement » soit interprété de manière à tenir compte de diverses autres considérations, et principalement que le droit au logement devrait être assuré à tous sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques.

Deuxièmement, le paragraphe 1 de l'article 11 ne doit pas être compris comme visant un logement tout court mais un logement suffisant. Ainsi que l'a déclaré la Commission des établissements humains, et conformément à la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, « Un logement adéquat c'est [...] suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels - tout cela pour un coût raisonnable »

8. Ainsi, l'adéquation aux besoins est une notion particulièrement importante en matière de droit au logement car elle met en évidence un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si telle ou telle forme de logement peut être considérée comme un «logement suffisant» aux fins du Pacte. Il s'agit en partie de facteurs sociaux, économiques, culturels, climatiques, écologiques et autres, mais le Comité est d'avis qu'en tout état de cause, on peut identifier certains aspects du droit qui doivent être pris en considération à cette fin dans n'importe quel contexte.

Ce sont notamment :

a) La sécurité légale de l'occupation.

Il existe diverses formes d'occupation - l'allocation (par le secteur public ou privé), la copropriété, le bail, la propriété, l'hébergement d'urgence et l'occupation précaire, qu'il s'agisse de terres ou de locaux. Quel que soit le régime d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces.

Les États parties doivent par conséquent prendre immédiatement des mesures en vue d'assurer la sécurité légale de l'occupation aux individus et aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection, en procédant à de véritables consultations avec les personnes et les groupes concernés ;

b) L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures. Un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition. Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage, et des services d'urgence ;

c) La capacité de paiement. Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les États parties devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Les États parties devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière.

Conformément au principe du respect de la capacité de paiement, les locataires devraient être protégés par des mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives. Dans les sociétés où les matériaux de construction sont essentiellement des matériaux naturels, les États parties devraient faire le nécessaire pour assurer la disponibilité de ces matériaux ;

d) L'habitabilité. Un logement convenable doit être habitable, en ce sens qu'il doit offrir l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. La sécurité physique des occupants doit également être garantie. Le Comité encourage les États parties à appliquer les principes énoncés dans Santé et logement - Principes directeurs⁵, établis par l'OMS, qui considère que le logement est le facteur environnemental le plus fréquemment associé aux conditions génératrices de maladies dans les analyses épidémiologiques, à savoir qu'un logement et des conditions de vie inadéquats et insuffisants vont invariablement de pair avec des taux élevés de mortalité et de morbidité ;

e) La facilité d'accès. Un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement. Ainsi, les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement. Tant la législation en matière de logement que son application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de ces groupes.

Dans de nombreux États parties, un des principaux objectifs de la politique en matière de logement devrait consister à permettre aux secteurs sans terre ou appauvris de la société d'accéder à la propriété foncière. Il faut définir les obligations des gouvernements à cet égard afin de donner un sens concret au droit de toute personne à un lieu sûr où elle puisse vivre dans la paix et la dignité, y compris l'accès à la terre ;

⁵ Genève, Organisation mondiale de la santé, 1990.

f) L'emplacement. Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. Cela est notamment vrai dans les grandes villes et les zones rurales où le coût (en temps et en argent) des déplacements pendulaires risque de peser trop lourdement sur les budgets des ménages pauvres. De même, les logements ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants ;

g) Le respect du milieu culturel. L'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière doivent permettre d'exprimer convenablement l'identité culturelle et la diversité dans le logement. Dans les activités de construction ou de modernisation de logements, il faut veiller à ce que les dimensions culturelles du logement ne soient pas sacrifiées et que, si besoin est, les équipements techniques modernes, entre autres, soient assurés.

9. Comme il est indiqué plus haut, le droit à un logement suffisant ne peut pas être considéré indépendamment des autres droits de l'homme énoncés dans les deux Pactes internationaux et dans d'autres instruments internationaux applicables. Il a déjà été fait référence à cet égard à la notion de dignité de l'homme et au principe de la non-discrimination. En outre, le plein exercice des autres droits - notamment du droit à la liberté d'expression et d'association (par exemple pour les locataires et autres groupes constitués au niveau de la collectivité), du droit qu'a toute personne de choisir librement sa résidence et de participer au processus de prise de décisions - est indispensable pour que tous les groupes de la société puissent exercer et préserver leur droit à un logement suffisant.

De même, le droit de toute personne de ne pas être soumise à une ingérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale, son domicile ou sa correspondance constitue un

aspect très important du droit à un logement suffisant.

10. Indépendamment de l'état de développement de tel ou tel pays, certaines mesures devront être prises immédiatement. Comme il est indiqué dans la Stratégie mondiale du logement et dans d'autres analyses internationales, un grand nombre des mesures nécessaires à la promotion du droit au logement supposent uniquement que les gouvernements s'abstiennent de certaines pratiques et s'engagent à faciliter l'auto-assistance parmi les groupes touchés. Si l'application de ces mesures exige des ressources dépassant les moyens dont dispose un État partie, il convient de formuler dès que possible une demande de coopération internationale, conformément au paragraphe 1 de l'article 11 et aux articles 22 et 23 du Pacte et d'informer le Comité en conséquence.

11. Les États parties doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière. Les politiques et la législation ne devraient pas, en l'occurrence, être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales. Le Comité n'ignore pas que des facteurs extérieurs peuvent influencer sur le droit à une amélioration constante des conditions de vie et que la situation générale dans ce domaine s'est détériorée dans un grand nombre d'États parties au cours des années 80. Toutefois, comme le Comité l'a souligné dans son Observation générale N° 2 (1990) (E/1990/23, annexe III), malgré les problèmes dus à des facteurs extérieurs, les obligations découlant du Pacte gardent la même force et sont peut-être encore plus pertinentes en période de difficultés économiques.

Le Comité estime donc qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui serait directement imputable aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par des États parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte.

12. Certes, les moyens à mettre en œuvre pour garantir la pleine réalisation du droit à un logement suffisant varieront largement d'un État partie à l'autre, mais il reste que le Pacte fait clairement obligation à chaque État partie de prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin. Il s'agira, dans la plupart des cas, d'adopter une stratégie nationale en matière de logement qui, comme il est indiqué au paragraphe 32 de la Stratégie mondiale du logement, «définit les objectifs des activités à entreprendre pour améliorer les conditions d'habitation, identifie les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et les moyens les plus rentables de les utiliser et définit les agents chargés de l'exécution des mesures nécessaires ainsi que le calendrier dans lequel elles s'inscrivent».

Pour des raisons à la fois de rationalité et d'efficacité, ainsi que pour assurer le respect des autres droits de l'homme, cette stratégie devrait être élaborée après des consultations approfondies et avec la participation de tous les intéressés, notamment des sans-abri, des personnes mal logées et de leurs représentants. En outre, des mesures doivent être prises pour assurer une coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, afin de concilier les politiques connexes (économie, agriculture, environnement, énergie, etc.) avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

13. La surveillance régulière de la situation du logement est une autre obligation à effet immédiat. Pour que les États parties s'acquittent de leurs obligations en vertu du paragraphe 1 de l'article 11, ils doivent prouver, notamment, qu'ils ont pris toutes les mesures nécessaires, soit sur le plan national, soit dans le cadre de la coopération internationale, pour évaluer l'ampleur du phénomène des sans-abri et de l'insuffisance du logement sur leur propre territoire. À cet égard, le Comité, dans ses Directives générales révisées concernant la forme et le contenu des rapports (E/C.12/1991/1), souligne la nécessité de «donner des renseignements détaillés sur les groupes qui, dans [la] société, sont vulnérables et désavantagés en ce qui concerne le logement». Ces groupes sont notamment les particuliers et les familles sans

abri, les personnes qui sont mal logées et ne disposent pas des éléments de confort minimum, les personnes vivant dans des zones de peuplement «illégales», les personnes expulsées de force et les groupes à faible revenu.

14. Les mesures que les États parties doivent prendre pour s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne le droit à un logement suffisant peuvent consister en un dosage approprié de mesures émanant du secteur public et du secteur privé. En général, le financement du logement à l'aide de fonds publics s'avère plus efficace s'il est consacré directement à la construction de nouveaux logements, mais, dans la plupart des cas, l'expérience a prouvé que les gouvernements étaient dans l'incapacité de remédier intégralement à la pénurie de logements au moyen de la construction de logements financés par l'État. C'est pourquoi les États parties devraient être incités à appuyer les stratégies d'autosuffisance, tout en respectant pleinement leurs obligations en vertu du droit à un logement suffisant. Pour l'essentiel, ces obligations consistent à faire en sorte que, dans l'ensemble, les mesures prises soient suffisantes pour garantir le respect des droits de chaque individu, dans les plus brefs délais, compte tenu des ressources disponibles.

15. La plupart des mesures à prendre consisteront à allouer des ressources et à prendre des décisions d'ordre général. Toutefois, il convient de ne pas sous-estimer dans ce contexte le rôle des mesures législatives et administratives proprement dites. La Stratégie mondiale du logement, dans ses paragraphes 66 et 67, donne une indication du type de mesures qui pourraient être prises à cet égard et de leur importance.

16. Dans certains États, le droit à un logement suffisant est consacré dans la Constitution nationale. Dans ce cas, le Comité s'attache tout particulièrement aux aspects juridiques et aux effets concrets de l'application des dispositions en vigueur. Il souhaite en conséquence être informé en détail des cas particuliers et des autres circonstances dans lesquels l'application de ces dispositions constitutionnelles s'est révélée utile.

17. Le Comité estime qu'un grand nombre d'éléments constitutifs du droit à un logement suffisant doivent pouvoir pour le moins faire l'objet de recours internes. Selon le système juridique, il peut s'agir notamment - sans y être limité - des recours suivants : a) recours formés devant les tribunaux pour leur demander d'interdire par voie d'ordonnance des mesures d'éviction ou de démolition ; b) procédures juridiques pour demandes d'indemnisation à la suite d'éviction illégale ; c) plaintes contre des mesures illégales prises par des propriétaires (l'État ou des particuliers) ou avec leur appui, s'agissant du montant du loyer, de l'entretien du logement ou de discrimination raciale ou autre; d) allégations relatives à toute forme de discrimination dans l'attribution des logements et l'accès au logement ; et e) plaintes déposées contre des propriétaires concernant l'insalubrité ou l'insuffisance du logement. Dans certains systèmes juridiques, il peut également être utile d'envisager la possibilité de faciliter des actions collectives lorsque le problème est dû à l'augmentation sensible du nombre des sans-abri.

18. À ce sujet, le Comité estime que les décisions d'éviction forcée sont prima facie contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles et conformément aux principes applicables du droit international.

19. Enfin, conformément au paragraphe 1 de l'article 11, les États parties reconnaissent «l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie». Jusqu'à présent, moins de 5 % de l'ensemble de l'aide internationale a été consacrée au logement et aux établissements humains, et souvent le financement ainsi consenti n'a guère contribué à répondre aux besoins des groupes les plus défavorisés.

Les États parties, tant bénéficiaires que contributeurs, devraient veiller à ce qu'une part substantielle du financement soit consacrée à l'instauration de conditions permettant à un plus grand nombre de personnes d'être convenablement logées.

Les institutions internationales de financement qui préconisent des mesures d'ajustement structurel devraient veiller à ce que l'application de ces mesures n'entrave pas l'exercice du droit à un logement suffisant. Lorsqu'ils envisagent de faire appel à la coopération internationale, les États parties devraient indiquer les domaines concernant le droit à un logement suffisant dans lesquels un apport financier extérieur serait le plus souhaitable. Ils devraient tenir pleinement compte, dans leurs demandes, des besoins et des opinions des groupes concernés.



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Onzième session (1994)*

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 5 : Personnes souffrant d'un handicap

1. La communauté internationale a fréquemment souligné l'importance capitale que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels revêt au regard des droits fondamentaux des personnes souffrant d'un handicap¹.

Ainsi, dans une étude de 1992, intitulée «Application du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées et Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées», le Secrétaire général a conclu qu'«il existait des liens étroits entre l'incapacité et les facteurs économiques et sociaux» et que «dans de nombreuses régions du monde, les conditions de vie étaient si difficiles que la satisfaction des besoins essentiels pour tous - alimentation, eau, logement, protection sanitaire et éducation - devait constituer la pierre angulaire de tout programme national»². Même dans les pays où le niveau de vie est relativement élevé, les personnes souffrant d'un handicap se voient très souvent refuser la possibilité d'exercer tout l'éventail des droits économiques, sociaux et culturels reconnus dans le Pacte.

2. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le groupe de travail qui l'a précédé ont été expressément invités et par l'Assemblée générale³ et par la Commission des droits de l'homme⁴ à s'assurer que les États parties au Pacte s'acquittent de leur obligation

de veiller à ce que les personnes souffrant d'un handicap jouissent pleinement des droits appropriés. Le Comité constate toutefois qu'à ce jour, les États parties ont consacré très peu d'attention à cette question dans leurs rapports.

Cette constatation semble concorder avec la conclusion du Secrétaire général selon laquelle «la plupart des gouvernements n'ont toujours pas pris les mesures concertées décisives qui permettraient d'améliorer effectivement la situation» des personnes souffrant d'un handicap⁵. Aussi convient-il d'examiner et de souligner certains aspects des problèmes qui se posent dans ce domaine, du point de vue des obligations énoncées dans le Pacte.

3. Il n'existe toujours aucune définition, admise sur le plan international, du terme «incapacité». **Pour ce qui nous occupe, il suffit toutefois de s'en remettre à l'approche adoptée dans les Règles de 1993, aux termes desquelles :**

«Le mot "incapacité" recouvre à lui seul nombre de limitations fonctionnelles différentes qui peuvent frapper chacun des habitants ... L'incapacité peut être d'ordre physique, intellectuel ou sensoriel ou tenir à un état pathologique ou à une maladie mentale. Ces déficiences, états pathologiques ou maladies peuvent être permanents ou temporaires⁶.».

¹ Pour un examen complet de la question, voir le rapport final établi par M. Leandro Despouy, Rapporteur spécial, sur les droits de l'homme et l'invalidité (E/CN.4/Sub.2/1991/31).

² Voir A/47/415, par. 5.

³ Voir le paragraphe 165 du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 37/52 du 3 décembre 1982 (par. 1).

⁴ Voir le paragraphe 4 de la résolution 1992/48 et le paragraphe 7 de la résolution 1993/29 de la Commission des droits de l'homme.

⁵ Voir A/47/415, par. 6.

⁶ Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, annexées à la résolution 48/96 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1993 (Introduction, par. 17).

4. Conformément à l'approche adoptée dans les Règles, la présente observation générale emploie l'expression «personnes souffrant d'un handicap» plutôt que l'ancienne expression «personnes handicapées». On a dit que cette dernière expression pourrait être mal interprétée au point de laisser supposer que la capacité de l'individu de fonctionner en tant que personne était diminuée.

5. Le Pacte ne fait pas expressément référence aux personnes souffrant d'un handicap. Mais la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits, et vu que les dispositions du Pacte s'appliquent pleinement à tous les membres de la société, les personnes souffrant d'un handicap peuvent manifestement se prévaloir de la gamme tout entière des droits qui y sont reconnus.

De plus, pour autant qu'un régime particulier s'impose, les États parties sont tenus de prendre des mesures appropriées, dans toute la mesure de leurs moyens, pour aider ces personnes à surmonter les désavantages - du point de vue de l'exercice des droits énumérés dans le Pacte - découlant de leur handicap. En outre, la condition formulée au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, à savoir que les droits «qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune» fondée sur certaines considérations énumérées «ou toute autre situation», s'applique de toute évidence à la discrimination pour des motifs d'invalidité.

6. L'absence, dans le Pacte, de toute disposition expresse relative à l'invalidité peut être attribuée à une prise de conscience insuffisante, lors de la rédaction du Pacte, il y a plus d'un quart de siècle, de la nécessité d'aborder cette question explicitement et non pas tacitement. Des instruments internationaux plus récents, relatifs aux droits de l'homme, l'ont toutefois abordée expressément.

Ces instruments sont notamment: la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 23), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 18, par. 4), ainsi que le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (art. 18). Aussi est-il à présent très largement admis qu'il faut protéger et renforcer les droits fondamentaux des personnes souffrant d'un handicap en adoptant des lois, des politiques et des programmes tant généraux qu'expressément conçus à cette fin.

7. Conformément à cette approche, la communauté internationale s'est engagée à garantir toute la gamme des droits de l'homme aux personnes souffrant d'un handicap, et cela dans les instruments suivants : a) le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées, qui prévoit un cadre politique visant à promouvoir «des mesures propres à assurer la prévention de l'incapacité, la réadaptation et la poursuite des objectifs qui sont la "participation pleine et entière" des handicapés à la vie sociale et au développement et l'"égalité"»⁷; b) les Principes directeurs devant régir la création ou le renforcement de comités nationaux de coordination dans le domaine de l'invalidité ou d'organes analogues, adoptés en 1990⁸; c) les Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale, adoptés en 1991⁹; et d) les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés (ci-après dénommées les «Règles»), adoptées en 1993, et dont l'objet est de garantir à toutes les personnes souffrant d'un handicap «... les mêmes droits et obligations qu'à leurs concitoyens»¹⁰.

Les Règles sont d'une importance fondamentale et constituent une source d'inspiration particulièrement précieuse en ce sens qu'elles déterminent avec plus de précision les obligations qui incombent aux États parties en vertu du Pacte.

⁷ Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (voir plus haut, note 3), par. 1.

⁸ A/C.3/46/4, annexe I. Voir également le rapport de la Réunion internationale sur le rôle et les fonctions des comités nationaux de coordination dans le domaine de l'invalidité dans les pays en développement, tenue à Beijing du 5 au 11 novembre 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Voir aussi la résolution 1991/8 du Conseil économique et social et la résolution 46/96 de l'Assemblée générale, en date du 16 décembre 1991.

⁹ Résolution 46/119 de l'Assemblée générale, en date du 17 décembre 1991, annexe.

¹⁰ Règles (voir plus haut, note 6), Introduction, par. 15.

I. OBLIGATIONS GÉNÉRALES DES ÉTATS PARTIES

8. L'ONU a estimé à plus de 500 millions le nombre des personnes qui souffrent d'un handicap aujourd'hui dans le monde. Quarante-vingt pour cent d'entre elles vivent dans des zones rurales de pays en développement. Soixante-dix pour cent du nombre total ne bénéficieraient que dans une mesure limitée, ou aucunement, des services dont elles ont besoin. Aussi incombe-t-il directement à chaque État partie au Pacte d'améliorer la situation de ces personnes. Les moyens retenus pour promouvoir la pleine réalisation de leurs droits économiques, sociaux et culturels différeront inéluctablement de façon sensible d'un pays à l'autre, mais il n'est aucun pays où un effort politique et de programmation très important ne s'impose pas¹¹.

9. L'obligation qui incombe aux États parties au Pacte de promouvoir la réalisation progressive des droits pertinents, dans toute la mesure de leurs moyens, exige à l'évidence que les gouvernements ne se contentent pas de s'abstenir de prendre des dispositions qui pourraient avoir une incidence défavorable sur les personnes souffrant d'un handicap.

S'agissant d'un groupe aussi vulnérable et aussi désavantagé, cette obligation consiste à prendre des mesures concrètes pour réduire les désavantages structurels et accorder un traitement préférentiel approprié aux personnes souffrant d'un handicap, afin d'arriver à assurer la participation pleine et entière et l'égalité, au sein de la société, de toutes ces personnes. D'où la nécessité presque inéluctable de mobiliser des ressources supplémentaires à ces fins et d'adopter un large éventail de mesures ponctuelles.

10. Selon un rapport du Secrétaire général, l'évolution au cours de la dernière décennie, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, a été

particulièrement défavorable aux personnes souffrant d'un handicap :

«La dégradation de la situation économique et sociale, marquée par des taux de croissance faibles, des taux de chômage élevés, la compression des dépenses publiques, la mise en œuvre de programmes d'ajustement et la privatisation, a eu une incidence négative sur les programmes et les services ... Si les tendances négatives se poursuivent, [les personnes souffrant d'un handicap] risquent d'être de plus en plus marginalisées comptant seulement sur des aides ponctuelles.»¹².

Comme le Comité l'a précédemment fait observer (Observation générale no 3 (Cinquième session, 1990), par. 12), l'obligation qu'ont les États parties de protéger les éléments vulnérables de la société prend une importance plutôt plus que moins grande en période de grave pénurie de ressources.

11. Vu que, dans le monde entier, les gouvernements s'en remettent de plus en plus aux forces du marché, il convient de souligner certains aspects des obligations qui incombent aux États parties. L'un de ces aspects est la nécessité de veiller à ce que non seulement le secteur public, mais aussi le secteur privé, soient, dans des limites appropriées, soumis à une réglementation destinée à garantir un traitement équitable aux personnes souffrant d'un handicap.

Dans un contexte où la prestation de services publics est de plus en plus privatisée et où l'on a de plus en plus recours au marché libre, il est essentiel que les employeurs privés, les fournisseurs privés de biens et de services ainsi que les autres entités non publiques soient assujettis aussi bien à des normes de non-discrimination qu'à des normes d'égalité à l'égard des personnes souffrant d'un handicap.

¹¹ Voir A/47/415, passim.

¹² Ibid., par. 5.

Dans des situations où une telle protection ne s'étend pas au-delà du domaine public, la capacité des personnes souffrant d'un handicap de participer aux activités communautaires et de devenir membres à part entière de la société, sera gravement et souvent arbitrairement entravée. Cela ne veut pas dire que des mesures législatives constitueront toujours le moyen le plus efficace de chercher à éliminer la discrimination dans le secteur privé. Ainsi les Règles mettent tout particulièrement l'accent sur la nécessité, pour les États, de «prendre les mesures voulues pour susciter une prise de conscience accrue des problèmes des handicapés, de leurs droits, de leurs besoins, de leur potentiel et de leur contribution à la société»¹³.

12. En l'absence de toute intervention gouvernementale, on relèvera toujours des cas où le fonctionnement du marché libre aura, pour les personnes qui souffrent d'un

handicap, des effets peu satisfaisants soit sur le plan individuel, soit sur le plan collectif, et en pareil cas il incombera aux gouvernements d'intervenir et de prendre les mesures appropriées pour atténuer, compléter, compenser ou neutraliser les effets produits par les forces du marché.

De même, s'il convient que les gouvernements fassent appel à des groupes bénévoles privés afin qu'ils aident de diverses manières les personnes qui souffrent d'un handicap, de tels arrangements ne sauraient jamais dispenser les gouvernements de leur devoir de veiller à s'acquitter pleinement de leurs obligations en vertu du Pacte. Comme il est précisé dans le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées, «la responsabilité finale de remédier aux conditions qui mènent aux déficiences et de faire front aux conséquences de l'incapacité incombe partout aux gouvernements»¹⁴.

II. MISE EN ŒUVRE

13. Les méthodes auxquelles auront recours les États parties pour s'acquitter des obligations qu'ils ont contractées en vertu du Pacte à l'égard des personnes souffrant d'un handicap sont pour l'essentiel les mêmes que celles qui s'offrent à eux s'agissant d'autres obligations (voir Observation générale no 1 (Troisième session, 1989)).

Ces méthodes comportent nécessairement l'évaluation, grâce à un contrôle régulier, de la nature et de l'ampleur des problèmes qui se posent à cet égard à l'État; l'adoption de politiques et programmes bien conçus pour répondre aux besoins que l'on aura ainsi définis; l'élaboration, le cas échéant, de lois et l'élimination de toute loi discriminatoire; ainsi que les allocations budgétaires appropriées ou, en cas de besoin, l'appel à la coopération et à l'assistance internationales. Il est vraisemblable que la coopération internationale, en conformité avec les articles 22 et 23 du Pacte,

revêtra une importance particulière pour certains pays en développement auxquels elle permettra de remplir les obligations contractées en vertu de cet instrument.

14. D'autre part, il a toujours été admis par la communauté internationale que l'élaboration des politiques et la mise en œuvre des programmes dans le domaine considéré devraient se faire après consultation approfondie et avec la participation de groupes représentatifs des personnes concernées. Pour cette raison, les Règles recommandent que tout soit mis en œuvre pour faciliter la création de comités nationaux de coordination ou d'organes analogues qui servent de centres nationaux de liaison pour les questions se rapportant à l'invalidité. Ce faisant, les gouvernements devront tenir compte des Principes directeurs devant régir la création, ou le renforcement, de comités nationaux de coordination dans le domaine de l'invalidité¹⁵.

¹³ Règles (voir plus haut, note 6), Règle 1.

¹⁴ Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (voir plus haut, note 3), par. 3.

¹⁵ Voir plus haut, note 8.

III. OBLIGATION D'ÉLIMINER LA DISCRIMINATION POUR RAISON D'INVALIDITÉ

15. Aussi bien de jure que de facto, les personnes souffrant d'un handicap font depuis toujours l'objet d'une discrimination qui se manifeste sous diverses formes - qu'il s'agisse des tentatives de discrimination odieuse telles que le déni aux enfants souffrant de handicap de la possibilité de suivre un enseignement ou des formes plus subtiles de discrimination que constituent la ségrégation et l'isolement imposés matériellement ou socialement.

Aux fins du Pacte, la «discrimination fondée sur l'invalidité» s'entend de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence motivée par une invalidité ou la privation d'aménagements adéquats ayant pour effet de réduire à néant ou de restreindre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits économiques, sociaux ou culturels.

Ce sont aussi bien la négligence, l'ignorance, les préjugés et les idées fausses que l'exclusion, la différenciation ou la ségrégation pures et simples, qui bien souvent empêchent les personnes souffrant d'un handicap de jouir de leurs droits économiques, sociaux ou culturels sur un pied d'égalité avec le reste des êtres humains. C'est dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement, des transports, de la vie culturelle et en ce qui concerne l'accessibilité des lieux et services publics que les effets de cette discrimination se font particulièrement sentir.

16. En dépit des quelques progrès qui ont été réalisés sur le plan de la législation ces dix dernières années¹⁶, la situation juridique des personnes souffrant d'un handicap demeure précaire. Pour remédier à la discrimination dont elles ont fait et dont elles font encore l'objet, et

pour prévenir toute discrimination à l'avenir, il faudrait qu'il y ait dans pratiquement tous les États parties une législation antidiscrimination complète en la matière. Celle-ci devrait prévoir au bénéfice des personnes souffrant d'un handicap non seulement des recours juridiques dans toute la mesure nécessaire et possible, mais également des programmes de politique sociale leur permettant de mener dans l'indépendance une vie pleine et qui soit celle de leur choix.

17. Les mesures antidiscrimination devraient être fondées sur le principe de l'égalité de droits des personnes souffrant d'un handicap par rapport au reste des êtres humains, principe qui, selon les propres termes du Programme d'action mondial, «implique que les besoins de chaque individu sont d'égale importance, que ces besoins devraient être pris en considération dans la planification de nos sociétés et que toutes les ressources doivent être mises en œuvre pour assurer à tous les individus une participation égale. La politique suivie en matière d'invalidité doit garantir l'accès [des personnes souffrant d'un handicap] à tous les services collectifs»¹⁷.

18. Les mesures à prendre pour remédier à la discrimination qui s'exerce aujourd'hui à l'égard des personnes souffrant d'un handicap et leur donner des chances égales ne sauraient en aucun cas être considérées comme discriminatoires au sens du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du moment qu'elles sont fondées sur le principe de l'égalité et que l'on n'y a recours que dans la mesure nécessaire pour atteindre cet objectif.

¹⁶ Voir A/47/415, par. 37 et 38.

¹⁷ Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (voir plus haut, note 3), par. 25.

IV. DISPOSITIONS PARTICULIÈRES DU PACTE

A. Article 3 : Égalité de droits des hommes et des femmes

19. Les personnes souffrant d'un handicap sont parfois traitées comme des êtres humains asexués. Il s'ensuit que la double discrimination dont font l'objet les femmes souffrant d'un handicap est bien souvent occultée¹⁸. En dépit du fait que des voix s'élèvent fréquemment dans la communauté internationale pour demander que l'on prenne spécialement en considération leur situation, il n'a été fait que peu de choses en ce sens pendant la décennie.

L'indifférence à l'égard de ces femmes est mentionnée à plusieurs reprises dans le rapport du Secrétaire général sur l'application du Programme d'action mondial¹⁹. Le Comité invite donc instamment les États parties à se préoccuper de leur situation en priorité dans les futurs programmes concernant l'application des droits économiques, sociaux et culturels.

B. Articles 6 à 8 : Droits concernant le travail

20. C'est dans le domaine de l'emploi que s'exerce avant tout et en permanence la discrimination. Dans la plupart des pays, le taux de chômage parmi les personnes souffrant d'un handicap est de deux à trois fois supérieur à celui du reste de la population active. Lorsqu'on emploie ces personnes, celles-ci se voient la plupart du temps attribuer des emplois peu payés, elles ne bénéficient que dans une faible mesure de la sécurité sociale et juridique et sont bien souvent tenues à l'écart du marché du travail. Il conviendrait que leur intégration dans le marché normal du travail soit activement appuyée par les États.

21. Le «droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté» (art. 6 1)) n'est pas réalisé lorsque la seule véritable possibilité offerte aux personnes souffrant d'un handicap est de travailler dans un environnement dit «protégé» et dans des conditions ne répondant pas aux normes. Les arrangements en vertu desquels des personnes frappées d'un certain type d'invalidité sont en effet affectées exclusivement à certaines occupations ou à la production de certaines marchandises peuvent constituer une violation de ce droit.

Pareillement, à la lumière du principe 13.3) des Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale²⁰, le «traitement thérapeutique» en institutions qui relève du travail forcé est également incompatible avec le Pacte. À cet égard, peut être invoquée également l'interdiction du travail forcé énoncée dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

22. Conformément aux Règles, les personnes souffrant d'un handicap, en zones aussi bien rurales qu'urbaines, doivent se voir offrir des possibilités égales d'emploi productif et rémunéré sur le marché du travail²¹. Pour qu'il en soit ainsi, il importe tout d'abord que soient supprimés les obstacles qui s'opposent à leur intégration en général et à l'accès à un emploi en particulier.

Comme l'a noté l'Organisation internationale du Travail, ce sont très souvent des obstacles physiques érigés par la société dans les secteurs du transport, du logement et sur les lieux de travail qui sont invoqués pour justifier le fait que les personnes souffrant d'un handicap ne peuvent pas travailler²².

¹⁸ Voir E/CN.4/Sub.2/1991/31 (voir plus haut, note 1), par. 140.

¹⁹ Voir A/47/415, par. 35, 46, 74 et 77.

²⁰ Voir plus haut, note 9.

²¹ Règles (voir plus haut, note 6), Règle 7.

²² Voir le document A/CONF.157/PC/61/Add.10, p. 13.

C'est ainsi qu'aussi longtemps que les lieux de travail seront conçus et aménagés de telle sorte qu'ils ne soient pas accessibles aux fauteuils roulants, les employeurs pourront prétendre de ce fait pour «justifier» leur refus d'engager des personnes condamnées au fauteuil roulant. Il faudrait également que les gouvernements élaborent des politiques destinées à promouvoir et réglementer des arrangements permettant souplesse et variété dans l'emploi qui répondent de façon satisfaisante aux besoins des travailleurs souffrant d'un handicap.

23. De même, si les gouvernements ne veillent pas à ce que les modes de transport soient accessibles aux personnes souffrant d'un handicap, celles-ci auront beaucoup moins de chances de trouver un emploi approprié intégré à la société, de tirer parti des possibilités d'éducation et de formation professionnelle ou d'avoir régulièrement accès à des services de toutes sortes. En fait, l'accès à des modes de transport appropriés et, le cas échéant, spécialement adaptés aux besoins individuels, est indispensable à l'exercice, par les personnes souffrant d'un handicap, de pratiquement tous les droits reconnus dans le Pacte.

24. Les programmes d'orientation et de formation techniques et professionnelles exigés en vertu du paragraphe 2 de l'article 6 du Pacte doivent tenir compte des besoins de toutes les personnes souffrant d'un handicap, se dérouler dans un environnement intégré et être conçus et exécutés avec la pleine participation de représentants des handicapés.

25. Le droit de «jouir de conditions de travail justes et favorables» (art. 7) s'applique à toutes ces personnes, qu'elles travaillent dans un environnement protégé ou sur le marché libre du travail. Les travailleurs souffrant d'un handicap ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination en ce qui concerne le salaire ni les autres conditions d'emploi s'ils font un travail égal à celui du reste des travailleurs. Il incombe aux États parties de veiller à ce que

l'invalidité ne soit pas utilisée comme prétexte pour abaisser les normes en ce qui concerne la protection de l'emploi ou pour payer des salaires inférieurs au salaire minimum.

26. Les droits relatifs aux syndicats (art. 8) valent également pour les travailleurs souffrant d'un handicap, qu'ils travaillent dans un environnement spécial ou sur le marché libre du travail. En outre, l'article 8, considéré à la lumière d'autres droits comme le droit à la liberté d'association, met en évidence l'importance du droit des personnes handicapées de former leurs propres organisations. Pour que des organisations soient à même «de favoriser et de protéger [les] intérêts économiques et sociaux» (art. 8.1 a)) de ces personnes, il faut que les organes gouvernementaux et autres les consultent régulièrement au sujet de toutes les questions qui les intéressent, et peut-être aussi qu'ils leur accordent un appui financier et autres pour assurer leur viabilité.

27. L'Organisation internationale du Travail a élaboré des instruments précieux et très complets concernant les droits des handicapés dans le domaine du travail, en particulier la Convention no 159 (1983) concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées²³. Le Comité encourage les États parties au Pacte à envisager de ratifier cette convention.

C. Article 9 : Droit à la sécurité sociale

28. Les plans de sécurité sociale et de maintien des revenus revêtent une importance particulière pour les personnes souffrant d'un handicap. Comme il est indiqué dans les Règles, «Les États devraient assurer un soutien financier suffisant aux handicapés qui, du fait de leur incapacité ou pour des raisons qui y sont liées, ont perdu temporairement leur revenu ou l'ont vu diminuer ou se sont vu refuser un emploi»²⁴.

²³ Voir également la Recommandation N° 99 (1955) concernant l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides et la Recommandation N° 168 (1983) concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées.

²⁴ Règles (voir plus haut, note 6), Règle 8, par. 1.

Ce soutien devrait être adapté aux besoins spéciaux d'assistance et aux frais encourus en raison de l'invalidité. En outre, un soutien devrait également être accordé dans la mesure du possible aux personnes (essentiellement des femmes) qui prennent soin des personnes souffrant d'un handicap. Ces personnes, ainsi que les membres des familles de personnes souffrant d'un handicap, ont souvent un besoin urgent de soutien financier du fait de leur rôle d'assistance²⁵.

29. À moins qu'il ne soit rendu nécessaire pour des raisons spéciales, le placement des personnes souffrant d'un handicap en institution ne peut pas être considéré comme une solution autorisant le non-respect du droit de ces personnes à la sécurité sociale et au soutien des revenus.

D. Article 10 : Protection de la famille, ainsi que des mères et des enfants

30. Dans le cas des personnes souffrant d'un handicap, les dispositions du Pacte selon lesquelles des mesures de protection et d'assistance doivent être prises en faveur de la famille signifient que tous les moyens doivent être employés pour que ces personnes puissent, si elles le souhaitent, vivre dans leur milieu familial. L'article 10 signifie également que, conformément aux principes généraux des normes internationales relatives aux droits de l'homme, ces personnes ont le droit de se marier et de fonder une famille. Souvent, ces droits sont négligés ou refusés, en particulier dans le cas des personnes souffrant d'un handicap mental²⁶.

Dans ce contexte et dans d'autres, le terme «famille» doit être interprété de façon large et conformément à l'usage local. Les États

parties doivent veiller à ce que la législation, ainsi que les politiques et les pratiques dans le domaine social, n'entravent pas la réalisation de ces droits. Les personnes souffrant d'un handicap doivent avoir accès aux services de conseil nécessaires pour pouvoir exercer leurs droits et s'acquitter de leurs obligations au sein de la famille²⁷.

31. Les femmes souffrant d'un handicap ont également droit à une protection et à un soutien au cours de la grossesse et de la maternité. Comme il est établi dans les Règles, «Il ne faut pas refuser aux handicapés la possibilité d'avoir des relations sexuelles et de procréer»²⁸. Les besoins et désirs des personnes souffrant d'un handicap, qu'il s'agisse de plaisir ou de procréation, doivent être reconnus et pris en considération. Dans tous les pays du monde, les hommes et les femmes souffrant d'un handicap sont généralement privés de ces droits²⁹. La stérilisation d'une femme souffrant d'un handicap ou l'avortement pratiqué sur elle sans son consentement préalable constituent de graves violations du paragraphe 2 de l'article 10.

32. Les enfants souffrant d'un handicap sont particulièrement exposés à l'exploitation, aux sévices et à l'abandon et ont droit à une protection spéciale, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 10 du Pacte, renforcées par les dispositions correspondantes de la Convention relative aux droits de l'enfant.

E. Article 11: Droit à un niveau de vie suffisant

33. Outre la nécessité de garantir aux personnes souffrant d'un handicap le droit à une alimentation suffisante et à un logement accessible et de répondre à leurs autres

²³ Voir également la Recommandation N° 99 (1955) concernant l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides et la Recommandation N° 168 (1983) concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées.

²⁴ Règles (voir plus haut, note 6), Règle 8, par. 1.

²⁵ Voir le document A/47/415, par. 78.

²⁶ Voir le document E/CN.4/Sub.2/1991/31 (voir plus haut, note 1), par. 190 et 193.

²⁷ Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (voir plus haut, note 3), par. 74.

²⁸ Règles (voir plus haut, note 6), Règle 9, par. 2.

²⁹ Voir le document E/CN.6/1991/2, par. 14 et 59 à 68.

besoins fondamentaux, il est indispensable de veiller à ce que ces personnes disposent de «services d'appui, aides techniques comprises, pour les aider à acquérir une plus grande indépendance dans la vie quotidienne et à exercer leurs droits»³⁰. Le droit à un habillement suffisant revêt une importance particulière pour les personnes souffrant d'un handicap dont les besoins spéciaux dans ce domaine doivent être satisfaits afin qu'elles puissent mener une vie sociale pleine et satisfaisante. Dans la mesure du possible, une assistance personnelle appropriée doit leur être fournie à cet égard. Cette assistance doit respecter, dans sa forme et dans son esprit, les droits de l'homme des personnes concernées. De même, comme il est déjà indiqué au paragraphe 8 de l'Observation générale N° 4 (Sixième session, 1991) du Comité, le droit à un logement suffisant suppose le droit des personnes souffrant d'un handicap à un logement accessible.

F. Article 12 : Droit à la santé physique et mentale

34. Selon les Règles, «les États devraient veiller à ce que les handicapés, surtout les nouveau-nés et les enfants, bénéficient de soins de santé de qualité égale à ceux dont bénéficient les autres membres de la société, et ce dans le cadre du même système de prestations»³¹. Le droit à la santé physique et mentale englobe également le droit aux services médicaux - et sociaux - notamment aux appareils orthopédiques - qui permettent aux personnes souffrant d'un handicap d'être indépendantes, d'éviter d'autres handicaps et de s'intégrer dans la société³². De même, ces personnes devraient bénéficier de services de réadaptation leur permettant «d'atteindre et de conserver un niveau optimal d'indépendance et d'activité»³³. Tous ces services devraient être fournis de façon que les intéressés puissent avoir la garantie du plein respect de leurs droits et de leur dignité.

G. Articles 13 et 14 : Droit à l'éducation

35. Les responsables des programmes scolaires dans un grand nombre de pays reconnaissent actuellement que la meilleure méthode d'éducation consiste à intégrer les personnes souffrant d'un handicap dans le système général d'enseignement³⁴. Ainsi, les Règles stipulent que «les États devraient reconnaître le principe selon lequel il faut offrir aux enfants, aux jeunes et aux adultes handicapés des chances égales en matière d'enseignement primaire, secondaire et supérieur, dans un cadre intégré»³⁵.

Pour appliquer ce principe, les États devraient faire en sorte que les enseignants soient formés à l'éducation des enfants souffrant d'un handicap dans les établissements d'enseignement ordinaire et qu'ils disposent du matériel et de l'aide nécessaires pour permettre aux personnes souffrant d'un handicap d'atteindre le même niveau d'éducation que les autres élèves. Dans le cas des enfants sourds, par exemple, le langage par signes doit être reconnu comme un langage distinct auquel les enfants doivent avoir accès et dont l'importance doit être admise dans leur environnement social général.

H. Article 15: Droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique

36. Les Règles prévoient que «les États devraient faire en sorte que les handicapés aient la possibilité de mettre en valeur leur potentiel créatif, artistique et intellectuel, non seulement dans leur propre intérêt, mais aussi dans celui de la collectivité, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural ...

³⁰ Règles (voir plus haut, note 6), Règle 4.

³¹ Ibid., Règle 2, par. 3.

³² Voir la Déclaration des droits des personnes handicapées (résolution 3447 (XXX) de l'Assemblée générale, en date du 9 décembre 1975), par. 6; et le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées (voir plus haut, note 3), par. 95 à 107.

³³ Règles (voir plus haut, note 6), Règle 3.

³⁴ Voir le document A/47/415, par. 73.

³⁵ Règles (voir plus haut, note 6), Règle 6.

Les États devraient veiller à ce que les handicapés aient accès aux lieux d'activité culturelle...»³⁶. Il en va de même pour les lieux de loisirs, de sports et de tourisme.

37. Le droit des personnes souffrant d'un handicap de participer pleinement à la vie culturelle et aux loisirs suppose en outre que les barrières de communication soient éliminées dans toute la mesure possible.

À cet égard, il serait utile d'introduire l'usage «de livres parlés, de textes rédigés simplement, de présentation et de couleurs claires, pour les personnes souffrant d'incapacité mentale, [et d'adapter] des programmes de télévision et des pièces de théâtre aux besoins des sourds»³⁷.

38. Pour faciliter l'égalité de participation des personnes souffrant d'un handicap à la vie culturelle, les gouvernements doivent informer et éduquer la population sur les handicaps. Des mesures doivent être prises en particulier pour éliminer les préjugés, les superstitions ou les croyances concernant les personnes souffrant d'un handicap, par exemple lorsque l'épilepsie est considérée comme une forme de possession de l'esprit ou lorsqu'un enfant souffrant d'un handicap est considéré comme un châtement infligé à la famille.

De même, la population en général doit être informée afin qu'elle sache que les personnes souffrant d'un handicap ont autant le droit que les autres personnes de fréquenter les restaurants, les hôtels, les centres de loisirs et les lieux culturels.



Les États ont le droit et le devoir de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, fondée sur leur participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent.

Déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le Droit au Développement - Article 2 (3)

³⁶ Ibid., Règle 10, par. 1 et 2.

³⁷ Voir A/47/415, par. 79.



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Treizième session (1995)*

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 6
Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées

I. INTRODUCTION

1. La population mondiale vieillit progressivement à un rythme assez spectaculaire. Le nombre total de personnes de 60 ans et plus est passé de 200 millions en 1950 à 400 millions en 1982 et devrait atteindre les 600 millions en l'an 2001, puis 1 milliard 200 millions en l'an 2025, où plus de 70 % d'entre elles vivront dans les pays qui sont actuellement en développement.

Le nombre de personnes âgées de 80 ans et plus a augmenté et augmente à un rythme encore plus rapide : il est passé de 13 millions en 1950 à plus de 50 millions à l'heure actuelle, et devrait atteindre les 137 millions en l'an 2025. Il s'agit du groupe de population dont le taux d'accroissement est le plus rapide du monde et, selon les prévisions, le nombre de ces personnes se sera multiplié par 10 entre 1950 et l'an 2025 alors que, dans la même période, le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus se sera multiplié par six et le nombre total d'habitants de la planète par un peu plus de trois¹.

2. Ces chiffres prouvent qu'il se produit une révolution silencieuse, dont les conséquences, de portée considérable, sont imprévisibles, et qui influe déjà et influera encore davantage à l'avenir sur les structures économiques et sociales, tant à l'échelle mondiale qu'au niveau national.

3. La majorité des États parties au Pacte, les pays industrialisés en particulier, ont à relever le défi que représente l'adaptation de leur politique économique et sociale au vieillissement de leur population, tout spécialement en matière de sécurité sociale.

Dans les pays en développement, l'absence de sécurité sociale ou les déficiences de celle-ci sont aggravées par l'émigration des jeunes générations, qui affaiblit le rôle traditionnel de la famille, principal soutien des personnes âgées.

¹ Objectifs mondiaux relatifs au vieillissement pour l'an 2001 : stratégie pratique. Rapport du Secrétaire général (A/47/339, par. 5).

II. POLITIQUES APPROUVÉES AU NIVEAU INTERNATIONAL CONCERNANT LES PERSONNES ÂGÉES

4. En 1982, l'Assemblée mondiale sur le vieillissement a adopté le Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement. Cet important document, approuvé par l'Assemblée générale, offre aux États Membres une orientation essentielle quant aux mesures à prendre pour garantir les droits des personnes âgées, dans le cadre des droits proclamés dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il contient 62 recommandations, dont un grand nombre ont un lien direct avec le Pacte².

5. En 1991, l'Assemblée générale a approuvé les Principes des Nations Unies pour les personnes âgées qui, en raison des mesures qui y sont envisagées, constituent également un instrument important dans le présent contexte³. Les Principes sont divisés en cinq sections ayant un rapport étroit avec les droits énoncés dans le Pacte.

L'« indépendance » s'entend notamment de l'accès, en suffisance, aux vivres, à l'eau, au logement, aux vêtements et aux soins de santé. À ces droits fondamentaux s'ajoute la possibilité d'exercer des emplois rétribués et d'accéder à l'éducation et à la formation. « Participation » signifie que les personnes âgées devraient participer activement à la définition et à l'application des politiques qui touchent leur bien-être, partager leurs connaissances et leur savoir-faire avec les jeunes générations et pouvoir se constituer en mouvements ou en associations.

Dans la section intitulée « soins », il est prévu que les personnes âgées devraient bénéficier de la protection des familles et de soins de santé

et jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales lorsqu'elles sont en résidence dans un foyer ou dans un établissement de soins ou de traitement. S'agissant d'« épanouissement personnel », les personnes âgées devraient avoir la possibilité d'assurer le plein épanouissement de leurs possibilités en ayant accès aux ressources de la société sur les plans éducatif, culturel, spirituel et en matière de loisirs.

Enfin, dans la section intitulée « dignité », il est dit que les personnes âgées devraient avoir la possibilité de vivre dans la dignité et la sécurité sans être exploitées ni soumises à des sévices physiques ou mentaux, devraient être traitées avec justice, quels que soient leur âge, leur sexe, leur race ou leur origine ethnique, leurs handicaps, leur situation financière ou autres caractéristiques, et être appréciées indépendamment de leur contribution économique.

6. En 1992, l'Assemblée générale a approuvé huit objectifs mondiaux concernant le vieillissement pour l'an 2001 et des directives pour la fixation des objectifs nationaux. À divers points de vue importants, ces objectifs mondiaux contribuent à renforcer les obligations des États parties au Pacte⁴.

7. En 1992 également, à l'occasion de la célébration du dixième anniversaire de l'adoption du Plan d'action international de Vienne par l'Assemblée mondiale sur le vieillissement, l'Assemblée générale a adopté la « Proclamation sur le vieillissement », dans laquelle elle a engagé à appuyer les initiatives nationales relatives au vieillissement, de sorte

² Rapport de l'Assemblée mondiale sur le vieillissement, Vienne, 26 juillet-6 août 1982 (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.82.I.16).

³ Résolution 46/91 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 16 décembre 1991, relative à l'application du Plan d'action international sur le vieillissement et aux activités connexes, annexe.

⁴ Objectifs mondiaux relatifs au vieillissement pour l'an 2001: stratégie pratique (A/47/339, chap. III et IV).

que les femmes âgées reçoivent l'appui dont elles ont besoin, eu égard aux contributions largement méconnues qu'elles apportent à la société et que les hommes âgés soient encouragés à développer les aptitudes sociales, culturelles et affectives qu'ils peuvent ne pas avoir pu développer pendant leurs années de soutien de famille, que les familles reçoivent un appui pour fournir des soins aux personnes âgées, tous les membres de la famille étant encouragés à coopérer à la fourniture de ces soins et que la coopération

internationale soit élargie dans le cadre des stratégies permettant d'atteindre pour l'an 2001 les objectifs mondiaux concernant le vieillissement. En outre, l'année 1999 était proclamée Année internationale des personnes âgées eu égard à la maturité démographique de l'humanité⁵.

8. Les institutions spécialisées des Nations Unies, en particulier l'OIT, ont elles aussi consacré leur attention au problème du vieillissement dans leurs domaines d'activité respectifs.

III. DROITS DES PERSONNES ÂGÉES AU REGARD DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

9. Les termes employés pour désigner les personnes âgées varient considérablement, y compris dans les documents internationaux. On parle de personnes âgées, d'anciens, de populations vieillissantes, de vieillards, de personnes du troisième âge et de personnes du quatrième âge (pour désigner les personnes âgées de plus de 80 ans).

Le Comité opte pour l'expression «personnes âgées» («older persons» en anglais, «personas mayores» en espagnol), utilisée dans les résolutions 47/5 et 48/98 de l'Assemblée générale, par laquelle il entend toutes les personnes âgées de 60 ans et plus, conformément aux modèles des services statistiques de l'ONU. (Eurostat, le Service statistique de l'Union européenne, appelle personnes âgées celles âgées de 65 ans et plus, 65 ans étant l'âge de départ à la retraite le plus couramment retenu, lequel tend d'ailleurs à être repoussé.)

10. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne contient pas de référence explicite aux droits des personnes âgées, bien que l'article 9 relatif au «droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales», suppose implicitement la reconnaissance du droit aux prestations de vieillesse. Toutefois, étant donné que les dispositions du Pacte s'appliquent pleinement à tous les membres de la société, il est évident que les personnes âgées doivent pouvoir jouir de la totalité des droits reconnus dans le Pacte.

Ce principe est également pleinement consacré dans le Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement. De plus, considérant que le respect des droits des personnes âgées exige des mesures spéciales, les États parties sont tenus, en vertu du Pacte, de s'acquitter de cette obligation dans toute la mesure des ressources disponibles.

⁵ Résolution 47/5 de l'Assemblée générale, du 16 octobre 1992, «Proclamation sur le vieillissement».

11. L'autre question importante est de savoir si la discrimination en raison de l'âge est interdite par le Pacte. Ni le Pacte ni la Déclaration universelle des droits de l'homme ne font explicitement mention de l'âge parmi les motifs interdits. Cette omission, plutôt que d'être considérée comme intentionnelle, doit s'expliquer par le fait que, lorsque ces instruments ont été adoptés, le problème du vieillissement de la population n'était pas aussi évident ni aussi urgent qu'il l'est à l'heure actuelle.

12. La question reste néanmoins ouverte, si l'on considère que la discrimination en raison de «toute autre situation» peut s'appliquer à l'âge. Le Comité note que, s'il n'est peut-être pas encore possible de conclure que la discrimination en raison de l'âge est globalement interdite par le Pacte, les domaines dans lesquels cette discrimination peut être acceptée sont très limités. En outre, il convient de souligner qu'un grand nombre d'instruments internationaux de politique générale soulignent le caractère inacceptable de la discrimination à l'égard des personnes âgées et que ce principe est confirmé dans la législation de la grande majorité des États.

Dans le petit nombre de domaines où la discrimination continue à être tolérée, par exemple en ce qui concerne l'âge obligatoire de la retraite ou l'accès à l'enseignement supérieur, la tendance est manifestement à l'élimination des restrictions. Le Comité estime que les États parties devraient s'efforcer d'intensifier cette tendance dans toute la mesure possible.

13. En conséquence, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère que les États parties au Pacte ont l'obligation d'accorder une attention particulière à la promotion et à la protection des droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées. Son propre rôle à cet égard est d'autant plus important qu'à la différence des droits d'autres groupes tels que les femmes et les enfants, les droits des personnes âgées n'ont pas encore été consacrés dans un

instrument international global et qu'il n'existe pas non plus de mécanisme de surveillance obligatoire de l'application des divers ensembles de principes des Nations Unies dans ce domaine.

14. À la fin de sa treizième session, le Comité et, précédemment, le Groupe de travail de session d'experts gouvernementaux, avait examiné 144 rapports initiaux, 70 deuxièmes rapports périodiques et 20 rapports combinant rapports initiaux et périodiques, sur l'application des articles premier à 15. Ces examens ont permis d'identifier un grand nombre des problèmes que la mise en œuvre du Pacte peut poser dans un nombre considérable d'États parties représentant toutes les régions du monde et dotés de systèmes politiques, socioéconomiques et culturels différents.

Les rapports examinés jusqu'à présent ne contenaient pas systématiquement de renseignements sur la situation des personnes âgées au regard de l'application des dispositions du Pacte, à l'exception de renseignements plus ou moins complets sur la mise en œuvre de l'article 9 concernant le droit à la sécurité sociale.

15. En 1993, le Comité a consacré à cette question une journée de débat général afin d'orienter judicieusement son activité future en la matière. En outre, il a commencé, à ses dernières sessions, à attacher considérablement plus d'importance aux renseignements sur les droits des personnes âgées et les questions qu'il a posées lui ont permis d'obtenir dans certains cas des renseignements très utiles.

Il note néanmoins que les États parties, dans leur grande majorité, continuent à ne faire que très peu mention dans leurs rapports de cette question importante. Il indique en conséquence qu'il insistera à l'avenir pour que la situation des personnes âgées en ce qui concerne chacun des droits énoncés dans le Pacte soit décrite avec précision dans tous les rapports. Il expose dans la suite de la présente observation générale les questions spécifiques qui se posent à cet égard.

IV. OBLIGATIONS GÉNÉRALES DES ÉTATS PARTIES

16. Le groupe de population que constituent les personnes âgées est aussi hétérogène et varié que le reste de la population et ses conditions de vie dépendent de la situation économique et sociale du pays, de facteurs démographiques, environnementaux et culturels, de la situation de l'emploi et, au niveau individuel, de la situation familiale, du niveau d'éducation, de l'environnement urbain et rural et de la profession des travailleurs et des retraités.

17. À côté des personnes âgées qui jouissent d'une bonne santé et d'une situation financière acceptable, nombreuses sont celles qui, même dans les pays développés, ne disposent pas de ressources suffisantes et qui constituent l'essentiel des groupes de population les plus vulnérables, marginaux et non protégés. En période de récession et de restructuration de l'économie, les personnes âgées sont particulièrement menacées. Comme le Comité l'a souligné précédemment (Observation générale N° 3, 1990, par. 12), les États parties ont le devoir de protéger les membres vulnérables de la société même en temps de grave pénurie de ressources.

18. Les méthodes que les États parties doivent utiliser pour s'acquitter des obligations qu'ils ont contractées en vertu du Pacte à l'égard des personnes âgées sont fondamentalement les mêmes que celles qui sont prévues pour

assurer la mise en œuvre d'autres obligations (voir l'Observation générale no 1, 1989). Elles consistent notamment à déterminer, par une surveillance régulière, la nature et l'ampleur des problèmes existant au sein de l'État, à adopter des politiques et des programmes spécialement conçus pour répondre aux besoins, à adopter de nouvelles lois en cas de besoin et à éliminer toute législation discriminatoire et, enfin, à prendre les mesures budgétaires correspondantes ou, le cas échéant, à solliciter la coopération internationale. À cet égard, la coopération internationale, telle qu'elle est prévue aux articles 22 et 23 du Pacte, peut offrir à certains pays en développement des moyens particulièrement importants de s'acquitter de leurs obligations en vertu du Pacte.

19. À ce sujet, l'attention est appelée sur l'objectif mondial no 1, approuvé par l'Assemblée générale en 1992, dans lequel il est proposé de créer des infrastructures nationales d'appui pour promouvoir les politiques et les programmes se rapportant au vieillissement dans les plans et programmes nationaux et internationaux de développement. À cet égard, le Comité note que l'un des Principes des Nations Unies pour les personnes âgées que les gouvernements ont été encouragés à incorporer dans leurs programmes nationaux veut que les personnes âgées puissent se constituer en mouvements ou en associations de personnes âgées.

V. DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES DU PACTE

Article 3 : Égalité des droits des hommes et des femmes

20. Conformément à l'article 3 du Pacte, qui stipule que les États parties «s'engagent à assurer le droit égal pour l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels», le Comité considère

que les États parties devraient accorder une attention particulière aux femmes âgées qui ont consacré toute leur vie ou une partie de celle-ci à s'occuper de leur famille sans exercer d'activité rémunérée leur donnant droit à une pension de vieillesse ou qui n'ont pas non plus acquis de droit à une pension de veuve et qui se trouvent souvent de ce fait dans une situation critique.

21. Pour faire face à de telles situations et s'acquitter pleinement des dispositions de l'article 9 du Pacte et du paragraphe 2 h) de la Proclamation sur le vieillissement, les États parties devraient établir des prestations de vieillesse non contributives, ou d'autres aides, en faveur de toutes les personnes, sans distinction de sexe, qui, à un âge déterminé, fixé par la législation nationale, manquent de ressources. Vu l'espérance de vie élevée des femmes et ces dernières étant celles qui, le plus souvent, ne peuvent prétendre à une pension, faute d'avoir cotisé à un régime de retraite, ce sont elles qui s'en trouveraient les principales bénéficiaires.

Articles 6 à 8 : Droits liés au travail

22. À l'article 6 du Pacte, les États parties sont incités à prendre des mesures appropriées pour garantir le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté. C'est pourquoi le Comité, tenant compte du fait que les travailleurs âgés n'ayant pas atteint l'âge de la retraite rencontrent souvent des difficultés pour trouver et conserver un emploi, insiste sur la nécessité d'adopter des mesures propres à éviter toute discrimination fondée sur l'âge en matière d'emploi et de profession⁶.

23. Le droit qu'a toute personne de «jouir de conditions de travail justes et favorables» proclamé à l'article 7 du Pacte, revêt une importance particulière pour l'environnement professionnel des travailleurs âgés qui devraient pouvoir travailler sans risque jusqu'à leur départ à la retraite. Il est conseillé en particulier de valoriser l'expérience et les connaissances de ces travailleurs⁷.

24. Des programmes de préparation à la retraite devraient être mis en œuvre au cours des années précédant la fin de la vie professionnelle, avec la participation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs et des autres organismes intéressés pour préparer les travailleurs âgés à faire face à leur nouvelle vie. De tels programmes

devraient, en particulier, fournir des informations sur les droits et obligations des retraités, les possibilités et conditions de la poursuite d'une activité professionnelle, ainsi que sur les possibilités de bénévolat, les moyens de lutter contre les effets néfastes du vieillissement, les facilités pour participer à des activités éducatives et culturelles et l'utilisation des loisirs⁸.

25. Les droits protégés par l'article 8 du Pacte, c'est-à-dire les droits syndicaux, doivent être appliqués aux travailleurs âgés, y compris après l'âge de la retraite.

Article 9 : Droit à la sécurité sociale

26. L'article 9 du Pacte stipule, de façon générale, que les États parties «reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale», sans préciser la nature ou le niveau de la protection qui doit être garanti. Toutefois, les termes «sécurité sociale» couvrent implicitement tous les risques liés à la perte des moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de la volonté des personnes concernées.

27. Conformément à l'article 9 du Pacte et aux dispositions d'application des Conventions de l'OIT sur la sécurité sociale - la Convention N° 102 (1952) relative à la sécurité sociale (normes minimum) et la Convention N° 128 (1967) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants - les États parties doivent prendre des mesures appropriées pour instituer, de façon générale, des prestations d'assurance vieillesse obligatoires qui doivent être perçues à partir d'un âge déterminé, prescrit par la législation nationale.

28. Conformément aux recommandations contenues dans les deux Conventions de l'OIT susmentionnées et dans la Recommandation N° 162 précitée, le Comité invite les États parties à fixer l'âge de la retraite de façon souple, en fonction des activités exercées et de la capacité de travail des personnes âgées et compte tenu également des facteurs démographiques, économiques et sociaux.

⁶ Voir Recommandation no 162, 1980, de l'OIT, concernant les travailleurs âgés (par. 3 à 10).

⁷ Ibid. (par. 11 à 19).

⁸ Ibid. (par. 30).

29. Pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 9 du Pacte, les États parties doivent garantir l'attribution de prestations de survivants et d'orphelins au décès du soutien de famille inscrit à la sécurité sociale ou bénéficiaire d'une pension de retraite.

30. Enfin, pour mettre pleinement en œuvre les dispositions de l'article 9 du Pacte, et comme le Comité l'a déjà indiqué aux paragraphes 20 et 21, les États parties devraient instituer, dans la limite des ressources disponibles, des prestations de vieillesse non contributives ou d'autres aides en faveur des personnes âgées qui, ayant atteint l'âge prescrit dans la législation nationale mais n'ayant pas occupé d'emploi ou versé de cotisations pendant les périodes minimales exigées, n'ont pas droit au versement d'une pension de vieillesse ou à d'autres prestations au titre de la sécurité sociale et ne bénéficient pas d'autres sources de revenus.

Article 10 : Protection de la famille

31. Conformément au paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte et aux Recommandations N° 25 et 29 du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement, les États parties devraient faire tous les efforts nécessaires pour soutenir, protéger et renforcer la famille et l'aider, conformément aux valeurs culturelles de chaque société, à subvenir aux besoins des membres âgés à sa charge. Dans la Recommandation no 29, les gouvernements et les organisations non gouvernementales sont engagés à mettre en place des services d'aide sociale à l'intention des familles qui comptent dans leur foyer des personnes âgées et à prendre des mesures spéciales en faveur des familles à faible revenu qui veulent garder les personnes âgées dans leur foyer. Les personnes qui vivent seules et les couples de personnes âgées qui souhaitent demeurer chez eux devraient également bénéficier de cette aide.

Article 21 : Droit à un niveau de vie suffisant

32. Le Principe 1 des Nations Unies pour les personnes âgées, relatif à l'indépendance des personnes âgées, stipule en premier lieu «Les personnes âgées devraient avoir accès, en

suffisance, aux vivres, à l'eau, au logement, aux vêtements et aux soins de santé grâce à leurs revenus, au soutien des familles et de la communauté et à l'auto-assistance». Le Comité juge que ce Principe qui reconnaît aux personnes âgées les droits énoncés à l'article 11 du Pacte, est d'une grande importance.

33. Il est dit clairement dans les Recommandations nos 19 à 24 du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement que le logement pour les personnes âgées ne doit pas être envisagé comme un simple abri car, outre ses caractéristiques physiques, il a une signification psychologique et sociale dont il faut tenir compte. C'est pourquoi les politiques nationales devraient aider les personnes âgées à continuer de vivre à leur domicile le plus longtemps possible moyennant la restauration, l'aménagement et l'amélioration des logements et leur adaptation aux capacités d'accès et d'usage des personnes âgées (Recommandation no 19).

La Recommandation no 20 met l'accent sur la nécessité de veiller à ce que la réglementation et la planification du développement et de la rénovation du milieu urbain fassent une place particulière aux problèmes des personnes âgées en vue de faciliter leur intégration sociale et la Recommandation no 22 invite à tenir compte de la capacité fonctionnelle des personnes âgées pour leur fournir un environnement facilitant leur mobilité et leur permettant d'avoir des contacts, en prévoyant des moyens de transport adéquats.

Article 12 : Droit à la santé physique et mentale

34. Pour veiller à ce que les personnes âgées jouissent effectivement du droit à un niveau satisfaisant de santé physique et mentale, conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte, les États parties devraient tenir compte des Recommandations nos 1 à 17 du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement, qui visent dans leur ensemble à offrir des orientations en matière de politique sanitaire en faveur des personnes âgées et sont fondées sur une optique globale, allant de la prévention et de la réadaptation aux soins dispensés aux malades en phase terminale.

35. Il est évident qu'il est impossible de faire face aux cas toujours plus nombreux de maladies chroniques et dégénératives et aux coûts élevés de l'hospitalisation uniquement grâce à la médecine curative. Les États parties devraient tenir compte du fait que le maintien du bon état de santé pendant la vieillesse exige des investissements pendant toute la vie des citoyens, essentiellement grâce à l'adoption de styles de vie sains (alimentation, exercice, suppression du tabac et de l'alcool, etc.). La prévention, sous forme de contrôles périodiques adaptés aux besoins des femmes et des hommes âgés, joue un rôle décisif, de même que la réadaptation qui permet de maintenir les fonctions des personnes âgées et de réduire ainsi les frais de soins médicaux et de services sociaux.

Articles 13 à 15 : Droit à l'éducation et à la culture

36. Le paragraphe 1 de l'article 13 du Pacte reconnaît le droit de toute personne à l'éducation. Dans le cas des personnes âgées, ce droit doit être considéré sous deux angles distincts et complémentaires: a) le droit des personnes âgées à bénéficier des programmes d'éducation et b) la mise à profit des connaissances et de l'expérience des personnes âgées en faveur des jeunes générations.

37. Dans le premier domaine, les États parties devraient tenir compte a) des recommandations formulées dans le Principe 16 des Nations Unies pour les personnes âgées, selon lequel les personnes âgées devraient avoir accès à des programmes appropriés d'enseignement et de formation et, en conséquence, selon leur niveau de préparation, leurs aptitudes et leurs motivations, avoir accès aux différents stades du cycle d'éducation, grâce à des mesures spéciales d'alphabétisation, d'éducation permanente, d'accès à l'enseignement universitaire, etc.; et b) de la Recommandation no 47 du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement, selon laquelle, conformément à la notion d'éducation permanente promulguée par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la

culture (UNESCO), il faudrait concevoir des programmes informels, basés sur la collectivité et orientés vers les loisirs, à l'intention des personnes âgées, afin de nourrir chez elles un sentiment d'autonomie et de responsabilité communautaire. Les gouvernements et les organisations internationales devraient accorder leur appui à ces programmes.

38. Pour ce qui est de la mise à profit des connaissances et de l'expérience des personnes âgées évoquée dans les recommandations du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement concernant l'éducation (par. 74 à 76), l'attention des États parties est appelée sur le rôle important que les personnes âgées et les vieillards jouent encore dans beaucoup de sociétés, car ils sont chargés de transmettre l'information, les connaissances, les traditions et les valeurs spirituelles, rôle majeur qui ne devrait pas disparaître.

C'est pourquoi le Comité attache une importance particulière au message contenu dans la Recommandation N° 44 du Plan, selon laquelle: «Il conviendrait de concevoir des programmes d'enseignement qui permettent aux personnes âgées de jouer leur rôle d'enseignants et de relais de la connaissance, de la culture et des valeurs spirituelles».

39. Conformément aux alinéas a et b du paragraphe 1 de l'article 15 du Pacte, les États parties reconnaissent à chacun le droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications.

À cet égard, le Comité engage les États parties à tenir compte des recommandations contenues dans les Principes des Nations Unies pour les personnes âgées et en particulier du Principe 7, selon lequel : «Les personnes âgées devraient rester intégrées dans la société, participer activement à la définition et à l'application des politiques qui touchent directement leur bien-être et partager leurs connaissances et leur savoir-faire avec les jeunes générations», ainsi que du Principe 16, selon lequel: «Les personnes âgées devraient avoir accès aux ressources de la société sur les plans éducatif, culturel, spirituel et en matière de loisirs».

40. Conformément à la Recommandation no 48 du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement, les gouvernements et les organisations internationales sont engagés à soutenir les programmes qui visent à faciliter l'accès physique des personnes âgées aux installations culturelles (musées, théâtres, salles de concert, cinémas, etc.).

41. La Recommandation no 50 met l'accent sur la nécessité pour les gouvernements, les organisations non gouvernementales et les personnes âgées elles-mêmes de faire porter leurs efforts sur la suppression du stéréotype de la personne âgée en tant que personne souffrant d'incapacités physiques et psychologiques, incapable de fonctionner de manière autonome et n'ayant ni rôle ni place dans la société. Ces efforts, auxquels doivent participer les moyens de communication et les établissements d'enseignement, sont indispensables à l'édification d'une société qui défend la pleine intégration des personnes âgées.

42. Enfin, en ce qui concerne le droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications, les États parties devraient tenir compte des Recommandations nos 60, 61 et 62 du Plan d'action international de Vienne et déployer des efforts pour encourager la recherche dans les domaines biologique, psychologique et social, et sur les moyens de maintenir la capacité fonctionnelle et d'éviter et de retarder l'apparition des maladies chroniques et des invalidités.

À cet égard, il est recommandé que les États et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales créent des établissements spécialisés dans l'enseignement de la gérontologie, de la gériatrie et de la psychogériatrie dans les pays où il n'existe pas d'établissements de ce genre.



Les États doivent encourager dans tous les domaines la participation populaire, qui est un facteur important du développement et de la pleine réalisation de tous les droits de l'homme.

Déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le Droit au Développement - Article 8 (2)



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Seizième session (1997)*

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 7

Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte) : expulsions forcées

1. Dans son Observation générale N° 4 (1991), le Comité a noté que chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. Il est arrivé à la conclusion que les décisions d'expulsion forcée sont *prima facie* contraires aux dispositions du Pacte.

Ayant examiné, ces dernières années, un nombre important de rapports dans lesquels il est fait état d'expulsions forcées, notamment de cas dans lesquels, à son avis, il y avait eu manquement aux obligations incombant aux États parties concernés, le Comité peut à présent tenter de fournir des précisions quant aux incidences de telles pratiques au regard des obligations énoncées dans le Pacte.

2. La communauté internationale reconnaît depuis longtemps la gravité de la question des expulsions forcées. En 1976, il a été noté dans la Déclaration de Vancouver sur les établissements humains qu'il conviendrait de se préoccuper en particulier «de ne lancer de grands programmes de rénovation que dans les cas où des mesures de conservation et de modernisation ne peuvent être prises, et à condition de reloger les habitants»¹.

En 1988, dans la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/181 «l'obligation fondamentale [qui incombe aux gouvernements] de protéger et d'améliorer les maisons et les quartiers, au lieu de les vouer à la détérioration et à la destruction»² a été reconnue. Dans l'Action 21, il est dit que «Les individus devraient être protégés par la loi contre toute éviction injuste de leur logis ou de leurs terres»³.

Dans le Programme pour l'Habitat, les gouvernements se sont engagés à «protéger toutes les personnes contre les expulsions forcées qui sont contraires à la loi et à leur assurer une protection juridique et un droit à réparation à la suite de telles expulsions, en tenant compte des droits de l'homme ; [et] quand les expulsions sont inévitables, à veiller, selon qu'il convient, à ce que d'autres solutions acceptables soient trouvées»⁴.

La Commission des droits de l'homme a affirmé pour sa part que la «pratique des expulsions forcées constitue une violation flagrante des droits de l'homme»⁵.

* Figurant dans le document E/1998/22, annexe IV.

¹ Rapport d'Habitat: Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, Vancouver, 31 mai-11 juin 1976 (A/CONF.70/15), chap. II, Recommandation B.8, par. c) ii).

² Rapport de la Commission des établissements humains sur les travaux de sa onzième session, additif (A/43/8/Add.1), par. 13.

³ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992), vol. I (A/CONF.151/26/Rev.1), vol. I, annexe II, Action 21, chap. 7.9 b).

⁴ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) (A/CONF.165/14), annexe II, le Programme pour l'Habitat, par. 40 n).

⁵ Résolution 1993/77 de la Commission des droits de l'homme (par. 1).

Quoique importantes, ces déclarations n'apportent cependant pas de réponse à l'une des questions les plus délicates, celle de déterminer dans quelles circonstances les expulsions forcées peuvent être autorisées et quels types de protection sont nécessaires pour assurer le respect des dispositions pertinentes du Pacte.

3. L'emploi de l'expression «expulsion forcée» soulève à certains égards des problèmes. Destinée à mettre en évidence le caractère arbitraire et illégal de cette pratique au regard du droit international, cette expression constitue cependant, pour de nombreux observateurs, une tautologie; d'autres l'ont critiquée car elle présuppose que la législation assure une protection suffisante et est conforme au Pacte, ce qui est loin d'être toujours le cas.

On a également fait observer que l'expression «expulsion injuste» était encore plus subjective car elle ne s'inscrivait dans aucun cadre juridique. La communauté internationale, en particulier dans le cadre de la Commission des droits de l'homme, a opté pour l'expression «expulsion forcée», pour la principale raison que toutes les autres formulations proposées laissaient aussi beaucoup à désirer.

Dans la présente observation générale, l'expression «expulsion forcée» s'entend de l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent. L'interdiction frappant les expulsions forcées ne s'applique toutefois pas à celles qui sont opérées par la force dans le respect de la loi et conformément aux dispositions des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

4. La pratique des expulsions forcées est très répandue aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement où nombre de personnes sont touchées. Étant donné la corrélation et l'interdépendance qui existent entre tous les droits de l'homme, les expulsions forcées portent bien souvent atteinte à d'autres droits que le droit au logement. Ainsi, outre qu'elle constitue une violation manifeste des droits consacrés dans le Pacte, la pratique des expulsions forcées peut aussi

entraîner des atteintes aux droits civils et politiques, tels que le droit à la vie, le droit à la sécurité de sa personne, le droit de ne pas faire l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille ou son domicile et le droit au respect de ses biens.

5. La pratique des expulsions forcées semble surtout courante dans les zones urbaines fortement peuplées; elle existe aussi dans le cas de transferts forcés de population, de déplacements de population à l'intérieur d'un pays, de réinstallation forcée lors de conflits armés, d'exodes et de mouvements de réfugiés. Dans tous ces contextes, de nombreux actes ou omissions imputables aux États parties peuvent constituer une violation du droit à un logement suffisant ou du droit de ne pas être expulsé de force.

Même dans les situations où il peut s'avérer nécessaire de limiter ce droit, l'article 4 du Pacte doit être pleinement respecté. En conséquence, les limitations imposées seront «établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits [à savoir, les droits économiques, sociaux et culturels] et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique».

6. Dans de nombreux cas, les expulsions forcées, telles que celles qui résultent de conflits armés internationaux ou internes et d'affrontements communautaires ou ethniques, sont liées à la violence.

7. Dans d'autres cas, il est procédé à des expulsions forcées au nom du développement. Ces expulsions peuvent se faire suite à des litiges sur les droits fonciers, ou dans le cadre de projets de développement et d'infrastructure (construction de barrages ou autres grands projets de production d'énergie), de mesures d'acquisition de terres pour la réalisation de programmes de rénovation urbaine, de modernisation du logement ou d'embellissement des villes, de la récupération de terres à des fins agricoles, de la spéculation foncière effrénée ou pour la tenue de grandes manifestations sportives comme les Jeux olympiques.

8. Les obligations qui incombent aux États parties au Pacte en matière d'expulsions forcées découlent essentiellement du paragraphe 1 de l'article 11 qui doit être lu conjointement avec d'autres articles du Pacte. Le paragraphe 1 de l'article 2 en particulier oblige les États à utiliser «tous les moyens appropriés» pour garantir le droit à un logement suffisant. Cependant, de par la nature même des expulsions forcées, la réalisation progressive en fonction des ressources disponibles, mentionnée dans cet article, est en l'espèce rarement possible. L'État lui-même doit s'abstenir de faire procéder à des expulsions forcées et doit veiller à ce que la loi soit appliquée à ses agents ou aux tiers qui procèdent à ces expulsions (selon la définition donnée au paragraphe 3 plus haut).

Le paragraphe 1 de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui englobe le droit de ne pas être expulsé par la force sans protection appropriée va également dans ce sens. Il garantit, entre autres, à toute personne, le droit à la protection contre les « immixtions arbitraires ou illégales » dans son domicile. On notera que l'obligation qui incombe à l'État d'assurer le respect de ce droit ne fait l'objet d'aucune restriction pour raison de ressources disponibles.

9. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte oblige les États parties à utiliser «tous les moyens appropriés», y compris l'adoption de mesures législatives, en vue de promouvoir tous les droits reconnus dans le Pacte. Bien que le Comité ait indiqué dans son Observation générale no 3 (1990) que de telles mesures peuvent ne pas être indispensables pour tous les droits, il est clair qu'une législation garantissant une protection contre les expulsions forcées constitue une base essentielle à la mise en place d'un système de protection efficace. Cette législation devrait comporter des dispositions a) qui assurent aux occupants d'un logement ou d'une terre la sécurité de jouissance, b) qui soient conformes au Pacte et c) qui visent à contrôler strictement les circonstances dans lesquelles des expulsions peuvent être effectuées. Elle doit aussi s'appliquer à toutes les personnes qui opèrent sous l'autorité de l'État ou qui doivent lui rendre des comptes.

En outre, étant donné que dans certains États le rôle des pouvoirs publics tend à diminuer considérablement dans le secteur du logement, les États parties doivent veiller à ce que des mesures législatives et autres permettent d'empêcher les expulsions forcées effectuées par des particuliers ou des organismes privés sans que les personnes concernées bénéficient des garanties voulues et, le cas échéant, de prendre des sanctions.

Il faudrait, par conséquent, que les États parties réexaminent toute la législation et les mesures pertinentes pour s'assurer qu'elles sont compatibles avec les obligations découlant du droit à un logement suffisant et pour abroger ou amender tout texte qui ne serait pas conforme aux dispositions du Pacte.

10. Les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les populations autochtones, les minorités ethniques et autres ainsi que les personnes et groupes vulnérables, souffrent plus que les autres de la pratique des expulsions forcées. Les femmes surtout sont particulièrement vulnérables du fait de la discrimination juridique et des autres formes de discrimination dont elles sont souvent victimes concernant le droit de propriété (y compris le droit de posséder un domicile) ou le droit d'accéder à la propriété ou au logement, et en raison des actes de violence et des sévices sexuels auxquels elles sont exposées lorsqu'elles sont sans abri.

Le paragraphe 2 de l'article 2 et l'article 3 du Pacte imposent aux gouvernements l'obligation supplémentaire de s'assurer, en cas d'expulsion, que les mesures appropriées sont prises pour éviter toute forme de discrimination.

11. Si certaines expulsions peuvent être légitimes, par exemple en cas de non-paiement persistant du loyer ou de dommages causés sans motif raisonnable à un bien loué, il incombe cependant aux autorités compétentes de veiller à ce qu'elles soient effectuées selon les modalités définies par une loi compatible avec le Pacte et à ce que toutes les voies de recours prévues par la loi soient accessibles aux personnes visées.

12. Les expulsions forcées et les démolitions de logements à titre de mesure punitive sont également contraires aux dispositions du Pacte. Dans le même ordre d'idées, le Comité prend note des obligations énoncées dans les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles de 1977, concernant l'interdiction des déplacements de populations civiles et de la destruction de biens privés, pratiques qui s'apparentent à celle des expulsions forcées.

13. Avant de faire procéder à une expulsion et, en particulier, lorsque d'importants groupes de population sont concernés, les États parties devraient veiller à ce que toutes les autres solutions possibles soient envisagées en concertation avec les intéressés, afin d'éviter le recours à la force, ou du moins d'en limiter la nécessité. Les recours prévus par la loi devraient être accessibles aux personnes tombant sous le coup d'un arrêté d'expulsion.

Les États parties doivent également veiller à ce que toutes les personnes concernées aient droit à une indemnisation appropriée lorsque l'un quelconque de ses biens, meuble ou immeuble, est visé. À ce sujet, il y a lieu de rappeler le paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que les États parties s'engagent à garantir un « recours utile » à toute personne dont les droits ont été violés et la bonne suite donnée par « les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié ».

14. Lorsque l'expulsion forcée est considérée comme justifiée, elle doit se faire dans le strict respect des dispositions pertinentes de la législation internationale relative aux droits de l'homme et en conformité avec le principe général de proportionnalité. À cet égard, il convient tout particulièrement de rappeler l'Observation générale no 16 du Comité des droits de l'homme sur l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans laquelle il est dit qu'il ne peut y avoir d'immixtion dans le domicile d'une personne sauf « dans les cas envisagés par la loi ». Le Comité a fait observer qu'il fallait que la loi «soit conforme aux dispositions, aux buts

et aux objectifs du Pacte et soit, dans tous les cas, raisonnable eu égard aux circonstances particulières». Il a également indiqué qu'«une loi pertinente doit préciser dans le détail les cas précis dans lesquels elles [les immixtions qui sont conformes au Pacte] peuvent être autorisées».

15. La protection appropriée en matière de procédure et le respect de la légalité, sont des aspects essentiels de tous les droits de l'homme, mais qui sont particulièrement importants s'agissant d'une question comme celle des expulsions forcées qui fait directement référence à un grand nombre de droits reconnus dans les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

De l'avis du Comité, les mesures de protection en matière de procédure qui devraient être appliquées dans les cas d'expulsion forcée sont les suivantes : a) possibilité de consulter véritablement les intéressés; b) délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées ; c) informations sur l'expulsion envisagée et, le cas échéant, sur la réaffectation du terrain ou du logement, fournies dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées ; d) présence, en particulier lorsque des groupes de personnes sont visés, des agents ou des représentants du gouvernement, lors de l'expulsion ; e) identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion ; f) pas d'expulsion par temps particulièrement mauvais ou de nuit, à moins que les intéressés n'y consentent; g) accès aux recours prévus par la loi; h) octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux.

16. Il ne faudrait pas que, suite à une expulsion, une personne se retrouve sans toit ou puisse être victime d'une violation d'autres droits de l'homme. Lorsqu'une personne ne peut subvenir à ses besoins, l'État partie doit, par tous les moyens appropriés, au maximum de ses ressources disponibles, veiller à ce que d'autres possibilités de logement, de réinstallation ou d'accès à une terre productive, selon le cas, lui soient offertes.

17. Le Comité n'ignore pas que divers projets de développement financés par des organismes internationaux sur le territoire d'États parties entraînent des expulsions forcées. Il rappelle à ce propos son Observation générale no 2 (1990), dans laquelle il a déclaré notamment que «les organismes internationaux doivent éviter soigneusement d'appuyer des projets qui, ... par exemple, ... encouragent ou renforcent la discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes, en violation des dispositions du Pacte, ou entraînent des expulsions ou déplacements massifs, sans mesures appropriées de protection et d'indemnisation... Il faudrait tout mettre en œuvre, à chaque étape de l'exécution des projets de développement, pour que les droits énoncés dans les Pactes soient dûment pris en compte»⁶.

18. Certaines institutions telles que la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont adopté des directives concernant le relogement ou la réinstallation, afin de limiter l'ampleur des souffrances humaines liées aux expulsions forcées. Cette pratique est souvent le corollaire de projets de développement à grande échelle tels que la construction de barrages et d'autres grands projets de production d'énergie. Il est essentiel de veiller au plein respect de ces directives, dans la mesure où elles sont le reflet des obligations énoncées dans le Pacte et elles concernent tant les organismes eux-mêmes que les États parties au Pacte.

Le Comité rappelle à cet égard ce qui est dit dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, à savoir : « Si le développement favorise la jouissance de tous les droits de l'homme, l'insuffisance de développement ne peut être invoquée pour justifier une limitation des droits de l'homme internationalement reconnus» (partie I, par. 10).

19. Conformément aux directives adoptées par le Comité pour l'établissement des rapports, les États parties doivent fournir divers types d'informations concernant directement la pratique des expulsions forcées, et indiquer notamment a) « le nombre de personnes expulsées au cours des cinq dernières années et le nombre de personnes qui ne jouissent actuellement d'aucune protection juridique contre l'expulsion arbitraire ou toute autre forme d'expulsion » ; b) « les lois concernant les droits des locataires à la sécurité de jouissance [et] à la protection contre l'expulsion » et c) les « lois interdisant l'expulsion sous toutes ses formes »⁷.

20. Des informations sont également demandées sur les « mesures prises à l'occasion, par exemple, de programmes de rénovation urbaine, de projets de réaménagement, de remise en valeur de sites, de la préparation de manifestations internationales (Jeux olympiques [et autres manifestations sportives], expositions, conférences, etc.), d'opérations "ville de charme", etc., en vue de protéger contre l'expulsion les personnes vivant dans les zones visées ou à proximité et de leur garantir qu'elles seront relogées dans des conditions mutuellement acceptables »⁸. Néanmoins, peu d'États parties fournissent dans leurs rapports au Comité les renseignements demandés. Le Comité souligne, en conséquence, l'importance qu'il attache à ces informations.

21. Certains États parties ont indiqué ne pas disposer d'informations de cette nature. Le Comité rappelle qu'en l'absence de ces informations, ni le gouvernement concerné ni lui-même ne peuvent surveiller efficacement la réalisation du droit à un logement suffisant. Il prie tous les États parties de veiller à ce que ces données soient recueillies et figurent dans les rapports qu'ils présentent en application du Pacte.

⁶ E/1990/23, annexe III, par. 6 et 8 d).

⁷ E/C.12/1999/8, annexe IV.

⁸ Ibid.

**COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Dix-septième session

17 novembre - 5 décembre 1997

**APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF
AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS****OBSERVATION GÉNÉRALE N° 8 (1997)**
Relation entre les sanctions économiques et le respect
des droits économiques, sociaux et culturels

1. Le recours à des sanctions économiques est de plus en plus fréquent, tant au niveau international qu'au niveau régional ou de façon unilatérale. La présente observation générale a pour objet de souligner que ces sanctions devraient toujours tenir pleinement compte, en toutes circonstances, des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Le Comité ne remet nullement en cause la nécessité d'imposer des sanctions dans des cas appropriés, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou d'autres instruments internationaux pertinents. Cependant, les dispositions de la Charte qui se rapportent aux droits de l'homme (articles premier, 55 et 56) doivent être considérées comme entièrement applicables en la matière.

2. Au cours des années 90, le Conseil de sécurité a imposé des sanctions de nature et de durée diverses dans les cas suivants : Afrique du Sud, Iraq/Koweït, parties de l'ex-Yougoslavie, Somalie, Jamahiriya arabe libyenne, Libéria, Haïti, Angola, Rwanda et Soudan. L'incidence des sanctions sur la jouissance des droits économiques, sociaux et

culturels a été portée à l'attention du Comité dans plusieurs cas concernant des États parties au Pacte, dont certains ont présenté régulièrement des rapports, ce qui a permis au Comité d'examiner attentivement la situation.

3. Si l'incidence des sanctions varie selon les cas, le Comité se rend compte qu'elles ont presque toujours de graves répercussions sur l'exercice des droits reconnus par le Pacte. Bien souvent, elles perturbent considérablement la distribution de vivres, de produits pharmaceutiques et d'articles d'hygiène; elles compromettent la qualité des produits alimentaires et l'approvisionnement en eau potable; elles entravent sérieusement le fonctionnement des systèmes de santé et d'éducation de base et elles portent atteinte au droit au travail.

Elles peuvent en outre avoir des effets non intentionnels, comme la consolidation du pouvoir d'élites exerçant une oppression, l'apparition, dans presque tous les cas, d'un marché noir procurant d'énormes bénéfices exceptionnels aux privilégiés qui l'organisent, le renforcement du contrôle des élites dirigeantes sur l'ensemble de la population et la restriction des possibilités de demande d'asile ou d'expression d'une opposition politique.

Bien qu'essentiellement de nature politique, les phénomènes précités ont eux aussi une grande incidence sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

4. En examinant la question des sanctions, il est essentiel de faire une distinction entre leur objectif premier, qui est d'exercer une pression politique et économique sur l'élite dirigeante du pays visé pour l'amener à se conformer au droit international, et leurs effets indirects, à savoir les souffrances infligées aux groupes les plus vulnérables de ce pays. C'est pourquoi les régimes de sanctions institués par le Conseil de sécurité prévoient désormais des exemptions humanitaires pour permettre l'apport de biens et services essentiels à des fins humanitaires. On pense communément que ces exemptions garantissent le respect fondamental des droits économiques, sociaux et culturels dans le pays.

5. Or, d'après plusieurs études récentes sur l'impact des sanctions effectuées, entre autres, par l'ONU, les exemptions humanitaires n'ont pas l'effet supposé. De surcroît, leur portée est très limitée. Par exemple, elles ne règlent pas la question de l'accès à l'enseignement primaire, ni celle de la réparation des infrastructures indispensables pour fournir de l'eau propre ou des soins de santé adéquats. En 1995, le Secrétaire général a estimé qu'il était nécessaire d'évaluer l'impact potentiel des sanctions avant qu'elles ne soient imposées et de mécanismes permettant de fournir une assistance humanitaire aux groupes vulnérables¹.

L'année suivante, une vaste étude sur l'impact des conflits armés sur les enfants, établie par Mme Graça Machel pour l'Assemblée générale, constatait que "[l]es exceptions humanitaires sont généralement ambiguës et sont interprétées de façon arbitraire et contradictoire... Les retards et les confusions qui se produisent et les refus d'autoriser l'importation de produits humanitaires essentiels causent des pénuries... [Leurs effets] touchent inévitablement surtout les pauvres"².

Plus récemment, en octobre 1997, un rapport de l'ONU a conclu que les procédures de contrôle mises en place dans le cadre des différents comités des sanctions établis par le Conseil de sécurité restaient pesantes et que les organismes d'aide rencontraient toujours des difficultés pour obtenir une autorisation pour des fournitures exemptées. Les comités négligeaient le problème plus général des violations privées et publiques sous forme de marché noir, de commerce illicite et de corruption³.

6. Il apparaît donc clairement, à la lecture d'un vaste ensemble d'études de pays et d'études générales, que l'on n'accorde pas suffisamment d'attention à l'impact des sanctions sur les groupes vulnérables. Toutefois, pour diverses raisons, ces études n'analysent pas expressément leurs conséquences préjudiciables pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels proprement dits. Il semble en fait que, dans la plupart des cas, sinon dans tous, ces conséquences n'ont pas du tout été prises en compte ou n'ont pas reçu toute l'attention qu'elles méritent. Il faut donc que les débats sur cette question intègrent la dimension droits de l'homme.

7. De l'avis du Comité, les dispositions du Pacte, qui se retrouvent presque toutes dans d'autres traités relatifs aux droits de l'homme ainsi que dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ne peuvent pas être considérées comme inopérantes, ni, en aucun cas, comme inapplicables pour la simple raison qu'il a été décidé que des considérations relatives à la paix et à la sécurité internationales justifiaient l'imposition de sanctions. De même que la communauté internationale exige que l'Etat visé respecte les droits civils et politiques de ses citoyens, l'Etat en question et la communauté internationale elle-même doivent tout mettre en oeuvre pour protéger ne serait-ce que l'essentiel des droits économiques, sociaux et culturels des personnes de cet Etat qui sont touchées (voir aussi l'observation générale 3 (1990), par. 10).

¹. "Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième de l'Organisation des Nations Unies" (A/50/60-S/1995/1), par. 66 à 76.

². "Impact des conflits armés sur les enfants" (A/51/306, annexe) (1996), par. 128.

³. L. Minear et al., *Toward More Humane and Effective Sanctions Management : Enhancing the Capacity of the United Nations System*, résumé analytique. Etude établie à la demande du Département des affaires humanitaires de l'ONU pour le compte du Comité permanent interorganisations.

8. Si cette obligation de chaque Etat découle de l'engagement d'encourager le respect des droits de l'homme, énoncé dans la Charte des Nations Unies, il faut rappeler aussi que chaque membre permanent du Conseil de sécurité a signé le Pacte, bien que deux (la Chine et les Etats-Unis) ne l'aient pas encore ratifié. Et, à tout moment, la plupart des membres non permanents sont parties au Pacte. Chacun de ces Etats s'est engagé, conformément au 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 technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent par tous les moyens appropriés...".

Lorsque l'Etat concerné est aussi partie, il incombe doublement aux autres Etats de respecter les obligations pertinentes et d'en tenir compte. Si des sanctions étaient imposées à des Etats qui ne sont pas parties au Pacte, les mêmes principes s'appliqueraient de toute façon étant donné la situation des droits économiques, sociaux et culturels des groupes vulnérables qui font partie intégrante du droit international général, comme en témoignent, par exemple, la ratification quasi universelle de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'état de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

9. Bien que le Comité n'ait aucun rôle à jouer dans les décisions d'imposer ou non des sanctions, il se doit de surveiller le respect du Pacte par tous les Etats parties. Lorsque des mesures empêchent un Etat partie de s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du Pacte, le Comité est fondé à s'inquiéter des conditions dont sont assorties les sanctions et de la façon dont elles sont appliquées.

10. Le Comité estime que ces considérations entraînent deux séries d'obligations. La première concerne l'Etat visé. L'imposition de sanctions n'annule ni ne réduit en aucune façon les obligations pertinentes de cet Etat partie. Comme dans d'autres circonstances comparables, ces obligations revêtent une plus grande importance pratique en période de difficultés.

Le Comité est donc appelé à examiner très attentivement si l'Etat concerné a agi "au maximum de ses ressources disponibles" pour assurer autant que possible la protection des droits économiques, sociaux et culturels de chaque personne vivant sur son territoire.

Bien que les sanctions réduisent inévitablement la capacité de l'Etat visé de financer ou soutenir certaines des mesures nécessaires, celui-ci n'en conserve pas moins l'obligation de garantir l'absence de discrimination dans l'exercice de ces droits et de prendre toutes les mesures en son pouvoir, y compris d'engager des négociations avec d'autres Etats et avec la communauté internationale, pour réduire autant que possible les effets négatifs sur les droits des groupes vulnérables au sein de la société.

11. La seconde série d'obligations concerne la ou les partie(s) responsable(s) de l'imposition, du maintien ou de l'application des sanctions, que ce soit la communauté internationale, une organisation internationale ou régionale ou un Etat ou groupe d'Etats. A cet égard, le Comité estime que la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels conduit logiquement à trois conclusions.

12. Premièrement, il faut tenir pleinement compte de ces droits pour élaborer un régime de sanctions approprié. Sans avaliser aucune mesure particulière à cet égard, le Comité prend note de certaines propositions comme celles qui préconisent de mettre en place à l'ONU un mécanisme pour prévoir et suivre les effets des sanctions, d'élaborer un ensemble plus transparent de principes et de procédures concertés fondé sur le respect des droits de l'homme, d'élargir la gamme des biens et services exemptés, d'autoriser des organismes techniques désignés d'un commun accord à déterminer les exemptions nécessaires, d'établir des comités des sanctions dotés de ressources plus importantes, de cibler plus précisément les points faibles de ceux dont la communauté internationale souhaite modifier le comportement et d'instaurer globalement une plus grande flexibilité.

13. Deuxièmement, une surveillance efficace, toujours requise conformément aux dispositions du Pacte, devrait être assurée pendant toute la durée d'application des sanctions. Si une partie extérieure assume, même partiellement, la responsabilité de la situation dans un pays (que ce soit au titre du Chapitre VII de la Charte ou à un autre titre), il lui appartient aussi inévitablement de faire tout ce qui est en son pouvoir pour protéger les droits économiques, sociaux et culturels de la population touchée.

14. Troisièmement, la partie extérieure se doit d'"agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique" afin de remédier aux souffrances disproportionnées infligées aux groupes vulnérables dans le pays visé.

15. Allant au devant de l'objection selon laquelle, pour atteindre leurs objectifs, des sanctions entraînent, par définition, de graves violations des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité prend note de la conclusion d'une importante étude de l'ONU, selon laquelle

des "mesures peuvent être prises pour atténuer les souffrances des enfants ou minimiser les autres conséquences préjudiciables des sanctions sans compromettre la réalisation de leur objectif général"⁴. Cette remarque s'applique également à la situation de tous les groupes vulnérables.

16. En adoptant la présente observation générale, le Comité veut seulement appeler l'attention sur le fait que les habitants d'un pays ne sont pas privés de leurs droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux parce qu'il a été déterminé que leurs dirigeants ont violé des normes relatives à la paix et à la sécurité internationales.

L'objectif n'est pas de soutenir ou encourager ces dirigeants, ni de nuire aux intérêts légitimes de la communauté internationale en imposant le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des principes généraux du droit international. Il est plutôt de faire valoir que l'on ne doit pas répondre à un acte illégal par un autre acte illégal au mépris des droits fondamentaux qui sous-tendent et légitiment une action collective de ce genre.

Adoptée le 4 décembre 1997.

⁴ 4.Ibid.

**COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Dix-neuvième session

Genève, 16 novembre - 4 décembre 1998

Point 3 de l'ordre du jour

**QUESTIONS DE FOND AU REGARD DE LA MISE EN OEUVRE DU PACTE INTERNATIONAL
RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS****OBSERVATION GÉNÉRALE N° 9**
Application du Pacte au niveau national***I. OBLIGATION DE DONNER EFFET AU PACTE
DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE**

1. Dans son Observation générale No 3 (1990), le Comité a traité de questions relatives à la nature et à la portée des obligations des États parties. La présente observation générale vise à préciser certains éléments abordés dans cette observation.

La principale obligation qui incombe aux États parties au regard du Pacte est de donner effet aux droits qui y sont reconnus. En exigeant des gouvernements qu'ils s'en acquittent "par tous les moyens appropriés", le Pacte adopte une démarche ouverte et souple qui permet de tenir compte des particularités des systèmes juridiques et administratifs de chaque État ainsi que d'autres considérations importantes.

2. Mais cette souplesse va de pair avec l'obligation qu'a chaque État partie d'utiliser tous les moyens dont il dispose pour donner effet aux droits consacrés dans le Pacte. Dans cette optique, il faut tenir compte des règles fondamentales du droit international relatif aux droits de l'homme.

En conséquence, les normes du Pacte doivent être dûment reconnues dans le cadre de l'ordre juridique national, toute personne ou groupe lésé doit disposer de moyens de réparation, ou de recours, appropriés et les moyens nécessaires pour faire en sorte que les pouvoirs publics rendent compte de leurs actes doivent être mis en place.

3. Les questions relatives à l'application du Pacte au niveau national doivent être envisagées à la lumière de deux principes du droit international. Le premier, tel qu'il est énoncé à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, est que "[u]ne partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité". En d'autres termes, les États doivent modifier selon qu'il convient l'ordre juridique afin de donner effet à leurs obligations conventionnelles¹. Cette question a été approfondie par le Comité dans son Observation générale No 12 (1998).

*Adopté par le Comité à sa 51^{ème} séance, tenue le 1^{er} décembre 1998 (dix-neuvième session).

¹A/CONF.39/27.

Le second principe est énoncé à l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : "Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi".

Le Pacte ne contient aucune disposition correspondant directement au paragraphe 3 b) de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui oblige, entre autres, les États parties à "développer les possibilités de recours juridictionnel".

Néanmoins, un État partie qui cherche à se justifier du fait qu'il n'offre aucun recours interne contre les violations des droits économiques, sociaux et culturels doit montrer soit que de tels recours ne constituent pas des "moyens appropriés" au sens du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte ou qu'ils sont, compte tenu des autres moyens utilisés, superflus.

Cela n'est pas facile à montrer et le Comité estime que, dans bien des cas, les "autres moyens" utilisés risquent d'être inopérants s'ils ne sont pas renforcés ou complétés par des recours juridictionnels.

II. PLACE DU PACTE DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

4. D'une manière générale, les normes internationales contraignantes relatives aux droits de l'homme devraient s'appliquer directement et immédiatement dans le cadre du système juridique interne de chaque État partie et permettre ainsi aux personnes de demander aux tribunaux nationaux d'assurer le respect de leurs droits.

La règle relative à l'épuisement des recours internes renforce la primauté des recours internes à cet égard. L'existence de procédures internationales pour l'examen de plaintes individuelles et le développement de telles procédures sont certes importants, mais ces procédures ne viennent en définitive qu'en complément de recours internes effectifs.

5. Le Pacte ne définit pas concrètement les modalités de sa propre application dans l'ordre juridique national. Et il ne contient aucune disposition obligeant les États parties à l'incorporer intégralement au droit national ou à lui accorder un statut particulier dans le cadre de ce droit. Bien que les modalités concrètes pour donner effet, dans l'ordre juridique national, aux droits qui sont reconnus dans le Pacte soient laissées à la discrétion de chaque État partie, les moyens utilisés doivent être appropriés, c'est-à-dire qu'ils doivent

produire des résultats attestant que l'État partie s'est acquitté intégralement de ses obligations. Les moyens choisis sont en outre soumis à contrôle dans le cadre de l'examen par le Comité de la manière dont l'État partie s'acquitte de ses obligations au titre du Pacte.

6. Une analyse de la pratique des États montre qu'ils utilisent divers moyens. Certains n'ont pris aucune mesure particulière. Parmi ceux qui ont pris des mesures, certains ont fait des dispositions du Pacte des dispositions du droit national, en complétant ou en modifiant la législation en vigueur, sans pour autant reprendre les termes mêmes du Pacte.

D'autres l'ont "adopté" ou "incorporé" au droit national en gardant telles quelles ses dispositions et en leur donnant officiellement effet dans l'ordre juridique national. Pour ce faire, ils ont généralement eu recours à des dispositions constitutionnelles accordant aux dispositions des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme la priorité sur toute législation nationale incompatible avec ces dispositions. La façon dont les États abordent le Pacte dépend dans une large mesure de la manière dont les instruments internationaux en général sont envisagés dans l'ordre juridique interne.

7. Quelle que soit la démarche choisie, plusieurs principes découlent de l'obligation de donner effet au Pacte, qui doivent à ce titre être respectés. Premièrement, l'État partie doit choisir le moyen d'application propre à lui permettre de s'acquitter de ses obligations en vertu du Pacte. La nécessité d'assurer l'invocabilité des droits reconnus dans le Pacte (voir par. 10 ci-après) doit être prise en considération aux fins de déterminer le meilleur moyen de donner effet à ces droits au niveau interne.

Deuxièmement, il faut tenir compte des moyens qui se sont révélés être les plus efficaces pour la protection d'autres droits fondamentaux dans le pays concerné. Dans les pays où les moyens utilisés pour donner effet au Pacte diffèrent considérablement de ceux servant à appliquer d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, l'utilisation de tels moyens doit

répondre à une nécessité impérieuse, compte tenu du fait que le libellé des dispositions du Pacte est, dans une large mesure, comparable à celui des dispositions des instruments relatifs aux droits civils et politiques.

8. Troisièmement, même si le Pacte n'oblige pas formellement les États à incorporer ses dispositions dans la législation interne, une telle démarche est souhaitable. Une incorporation directe des dispositions du Pacte permet, en effet, d'éviter les problèmes que peut poser la transformation des obligations conventionnelles en dispositions de droit interne et donne la possibilité aux personnes d'invoquer directement les droits reconnus dans le Pacte devant les tribunaux nationaux. Pour ces raisons, le Comité encourage vivement l'adoption officielle ou l'incorporation du Pacte au droit national.

III. RÔLE DES RECOURS

Recours juridictionnels ou recours judiciaires ?

9. Le droit à un recours effectif ne doit pas être systématiquement interprété comme un droit à un recours judiciaire. Les recours administratifs sont, dans bien des cas, suffisants, et les personnes qui relèvent de la juridiction d'un État partie s'attendent légitimement à ce que toutes les autorités administratives tiennent compte des dispositions du Pacte dans leurs décisions, conformément au principe de bonne foi.

Tout recours administratif doit être accessible, abordable, rapide et utile. De même, il est souvent utile de pouvoir se prévaloir d'un recours judiciaire de dernier ressort contre des procédures administratives de ce type. D'ailleurs, pour certaines obligations, telles que celles qui ont trait (entre autres) à la non-discrimination², il est nécessaire d'offrir un recours judiciaire, sous une forme ou une

autre, si l'on veut s'acquitter des dispositions du Pacte. En d'autres termes, chaque fois qu'un droit énoncé dans le Pacte ne peut être exercé pleinement sans une intervention des autorités judiciaires, un recours judiciaire doit être assuré.

Invocabilité

10. Dans le cas des droits civils et politiques, on tient généralement pour acquis qu'il est essentiel de pouvoir disposer de recours judiciaires contre d'éventuelles violations. Malheureusement, le contraire est souvent affirmé en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. Cette différence de traitement n'est justifiée ni par la nature de ces droits ni par les dispositions pertinentes du Pacte. Le Comité a déjà précisé qu'il considérerait que de nombreuses dispositions du Pacte se prêtaient à une application immédiate.

² En application du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, les États "s'engagent à garantir que les droits qui sont énoncés [dans le Pacte] seront exercés sans discrimination aucune".

À cet égard, il a cité, à titre d'exemple, dans son Observation générale No 3, les articles 3, 7 a) et i), 8, 10 3), 13 2) a), 13 3), 13 4) et 15 3) du Pacte. Il est important à ce propos de distinguer entre l'invocabilité (terme utilisé dans le cas des questions sur lesquelles les tribunaux doivent se prononcer) et l'application directe (dans le cas des normes que les tribunaux peuvent mettre en oeuvre telles quelles).

La démarche générale de chaque système de droit doit certes être prise en compte mais il n'existe dans le Pacte aucun droit qui ne puisse être considéré, dans la grande majorité des systèmes, comme comportant au moins quelques aspects importants qui sont opposables. Il est parfois affirmé que les questions d'allocation de ressources sont du ressort des autorités politiques et non des tribunaux. Il faut bien sûr respecter les compétences respectives des différentes branches de l'État mais il y a lieu de reconnaître que, généralement, les tribunaux s'occupent déjà d'un vaste éventail de questions qui ont d'importantes incidences financières.

L'adoption d'une classification rigide des droits économiques, sociaux et culturels qui les placerait, par définition, en dehors de la juridiction des tribunaux serait, par conséquent, arbitraire et incompatible avec le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des deux types de droits de l'homme. Elle aurait en outre pour effet de réduire considérablement la capacité des tribunaux de protéger les droits des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés de la société.

Application directe

11. Le Pacte n'exclut pas la possibilité de considérer les droits qui y sont énoncés comme directement applicables dans les systèmes qui le permettent. En effet, au moment de son élaboration, des tentatives pour y inclure une clause tendant à rendre ces droits "non applicables d'une manière directe" ont été fermement rejetées. Dans la plupart des États, c'est aux tribunaux, et non au pouvoir exécutif ou législatif, qu'il appartient de déterminer si une disposition conventionnelle est directement applicable.

Afin qu'ils puissent s'acquitter efficacement de cette fonction, les tribunaux et autres juridictions compétents doivent être informés de la nature et de la portée du Pacte et du rôle important des recours judiciaires dans son application. Ainsi, lorsque des gouvernements sont par exemple impliqués dans une procédure judiciaire, ils doivent s'efforcer de promouvoir les interprétations de la législation interne qui favorisent la réalisation des obligations qui leur incombent au titre du Pacte. De la même manière, il devrait être pleinement tenu compte du principe d'invocabilité du Pacte dans la formation des magistrats. Il est particulièrement important d'éviter toute présomption de non-application directe des normes du Pacte. En fait, bon nombre de ces normes sont libellées en des termes qui sont au moins aussi clairs et précis que ceux des autres instruments relatifs aux droits de l'homme dont les tribunaux considèrent généralement les dispositions comme directement applicables.

IV. PLACE ACCORDÉE AU PACTE PAR LES TRIBUNAUX NATIONAUX

12. Dans les directives du Comité concernant les rapports des États parties, il est demandé à ces derniers d'indiquer si les dispositions du Pacte peuvent "être invoquées devant les tribunaux, d'autres instances ou les autorités administratives" et "être directement appliquées par eux"³. Certains États fournissent

déjà de tels renseignements mais il faudra accorder une importance accrue à cet aspect dans les futurs rapports. Le Comité attend en particulier des États parties qu'ils fournissent des précisions sur toute décision importante de leurs juridictions nationales s'appuyant sur les dispositions du Pacte.

³ Directives concernant les rapports des États parties, document E/C.12/1990/8, annexe IV.

13. Il ressort des informations disponibles que la pratique au sein des États n'est pas uniforme. Le Comité note avec satisfaction que certains tribunaux appliquent les dispositions du Pacte, soit directement soit en tant que normes d'interprétation.

D'autres tribunaux sont disposés à reconnaître, sur le plan des principes, l'utilité du Pacte pour interpréter le droit national, mais dans la pratique l'impact de ses dispositions sur leur argumentation et l'issue de leurs délibérations est extrêmement limité. D'autres encore ont refusé de faire le moindre cas des dispositions du Pacte lorsque des personnes ont essayé de s'en prévaloir. Dans la plupart des pays, les tribunaux sont encore loin de s'appuyer suffisamment sur le Pacte.

14. Dans les limites de l'exercice de leurs fonctions de contrôle judiciaire, les tribunaux doivent tenir compte des droits énoncés dans le Pacte lorsque cela est nécessaire pour garantir que le comportement de l'État soit conforme aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte.

Le déni de cette responsabilité est incompatible avec le principe de la primauté du droit qui doit toujours être perçu comme englobant le respect des obligations internationales relatives aux droits de l'homme.

15. Il est généralement reconnu que le droit interne doit être interprété autant que faire se peut d'une manière conforme aux obligations juridiques internationales de l'État. Ainsi, lorsqu'un organe de décision interne doit choisir entre une interprétation du droit interne qui mettrait l'État en conflit avec les dispositions du Pacte et une autre qui lui permettrait de se conformer à ces dispositions, le droit international requiert que l'on choisisse la deuxième.

Les garanties en matière d'égalité et de non-discrimination doivent être interprétées, dans toute la mesure du possible, de manière à faciliter la pleine protection des droits économiques, sociaux et culturels.



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Dix-neuvième session

Genève, 16 novembre - 4 décembre 1998

Point 3 de l'ordre du jour

QUESTIONS DE FOND AU REGARD DE LA MISE EN OEUVRE DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 10

Le rôle des institutions nationales des droits de l'homme dans
la protection des droits économiques, sociaux et culturels¹

I. INTRODUCTION ET PRINCIPES DE BASE

1. En vertu du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, chacun des États parties est tenu d'"agir ... en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits [reconnus dans le Pacte] par tous les moyens appropriés". Le Comité constate que l'un des moyens par lesquels des mesures importantes peuvent être prises consiste à faire appel aux institutions nationales qui oeuvrent pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

Ces dernières années, ces institutions ont proliféré et cette évolution a été vivement encouragée par l'Assemblée générale et par la Commission des droits de l'homme. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a mis sur pied un programme de grande envergure pour aider et encourager les États dans leur action vis-à-vis des institutions nationales.

2. Ces institutions englobent les commissions nationales des droits de l'homme, les bureaux des médiateurs, les défenseurs de l'intérêt général et les militants des droits de l'homme ainsi que les défenseurs du peuple et les défenseurs del pueblo. Dans de

nombreux cas, l'institution a été créée par le gouvernement, elle jouit d'un degré important d'autonomie par rapport à l'exécutif et au législatif, elle tient pleinement compte des normes internationales relatives aux droits de l'homme qui s'appliquent au pays considéré et elle est chargée d'accomplir des activités diverses dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

Des institutions de ce type ont été créées dans des États ayant des cultures juridiques très différentes, quelle que soit leur situation économique.

3. Le Comité note que les institutions nationales pourraient jouer un rôle capital pour ce qui est de promouvoir et de garantir l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme. Trop souvent malheureusement, ce rôle ne leur a pas été accordé, ou alors elles s'en sont désintéressées ou l'ont jugé non prioritaire. Il importe par conséquent au plus haut point qu'elles accordent une attention pleine et entière aux droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre de toutes leurs activités.

¹ Observation adoptée à la 51^{ème} séance (dix-neuvième session), le 1^{er} décembre 1998.

L'énumération ci-après donne une indication du type d'activités qui peuvent être et qui, dans certains cas, ont déjà été entreprises par les institutions nationales en ce qui concerne ces droits :

a) Promotion de programmes en matière d'éducation et d'information visant à favoriser une meilleure prise de conscience et une plus grande compréhension des droits économiques, sociaux et culturels au sein de la population dans son ensemble et auprès de groupes particuliers comme la fonction publique, le pouvoir judiciaire, le secteur privé et le mouvement ouvrier ;

b) Examen minutieux des lois et instruments administratifs existants ainsi que des projets de loi et autres propositions pour vérifier qu'ils sont conformes aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;

c) Apport de conseils techniques ou réalisation d'études touchant les droits économiques, sociaux et culturels, y compris à la demande des pouvoirs publics ou d'autres organismes concernés ;

d) Identification de repères au niveau national par rapport auxquels évaluer l'exécution des obligations découlant du Pacte ;

e) Réalisation de recherches et d'enquêtes pour déterminer dans quelle mesure tel ou tel droit économique, social ou culturel est mis en oeuvre, que ce soit au sein de l'État dans son ensemble ou dans des domaines ou par rapport à des communautés particulièrement vulnérables ;

f) Contrôle du respect des droits spécifiques reconnus dans le Pacte et établissement de rapports à ce sujet à l'intention des pouvoirs publics et de la société civile ; et

g) Examen des plaintes faisant état d'atteintes aux normes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels applicables au sein de l'État.

4. Le Comité demande aux États parties de faire en sorte que, dans les mandats confiés aux institutions nationales des droits de l'homme, l'attention voulue soit accordée aux droits économiques, sociaux et culturels et les prie de décrire de manière détaillée, dans les rapports qu'ils présentent au Comité, les mandats mais aussi les principales activités de ces institutions.

**COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Vingtième session

Genève, 26 avril - 14 mai 1999

Point 7 de l'ordre du jour

**QUESTIONS DE FOND AU REGARD DE LA MISE EN OEUVRE
DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS****OBSERVATION GÉNÉRALE N° 11 (1999)****Plans d'action pour l'enseignement primaire (art. 14 du Pacte international
relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)**

1. L'article 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels exige de tout État partie qui n'a pas encore pu assurer le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire qu'il s'engage à établir et à adopter, dans un délai de deux ans, un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement, dans un nombre raisonnable d'années fixé par ce plan, la pleine application du principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous. En dépit des obligations contractées conformément à l'article 14, un certain nombre d'États parties n'ont ni élaboré ni mis en oeuvre un plan d'action pour un enseignement primaire gratuit et obligatoire.

2. Le droit à l'éducation, reconnu aux articles 13 et 14 du Pacte ainsi que dans plusieurs autres instruments internationaux tels que la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, revêt une importance capitale. Il a été selon les cas classé parmi les droits économiques, les droits sociaux et les droits culturels. Il appartient en fait à ces trois catégories. En outre, à bien des égards, il est un droit civil et un droit politique,

étant donné qu'il est aussi indispensable à la réalisation complète et effective de ces droits. Ainsi, le droit à l'éducation incarne l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme.

3. Au titre de l'obligation claire et sans équivoque qui lui incombe en vertu de l'article 14, chaque État partie est tenu de présenter au Comité un plan d'action établi selon les orientations précisées au paragraphe 8 ci-dessous. Cette obligation doit être scrupuleusement respectée vu que, selon des estimations, 130 millions d'enfants d'âge scolaire - dont deux tiers environ de filles - n'ont actuellement pas accès à l'enseignement primaire dans les pays en développement¹. Le Comité est pleinement conscient du fait qu'en raison de multiples facteurs il a été difficile aux États parties de s'acquitter de leur obligation de présenter un plan d'action.

Qu'il s'agisse des programmes d'ajustement structurel engagés dans les années 70, des crises de la dette survenues ensuite dans les années 80 ou des secousses financières de la fin de la présente décennie, divers éléments ont fortement pesé sur la réalisation du droit à l'enseignement primaire.

¹ De manière générale, voir le rapport de l'UNICEF sur la situation des enfants dans le monde, 1999.

Cependant, ces difficultés ne sauraient libérer les États parties de leur obligation d'adopter et de soumettre un plan d'action au Comité, comme le prévoit l'article 14 du Pacte.

4. Les plans d'action établis par les États parties au Pacte conformément à l'article 14 sont d'autant plus importants que les travaux du Comité ont montré que les enfants privés de la possibilité de recevoir une éducation sont souvent plus exposés à d'autres violations des droits de l'homme. Ces enfants, qui vivent souvent dans le dénuement le plus total et dans des conditions insalubres, sont ainsi particulièrement vulnérables au travail forcé et à d'autres formes d'exploitation. Par ailleurs, il existe un lien direct entre, par exemple, le taux de scolarisation des filles dans le primaire et un recul sensible des mariages d'enfants.

5. L'article 14 contient plusieurs éléments qui justifient un commentaire détaillé à la lumière de la large expérience acquise par le Comité à l'occasion de l'examen des rapports des États parties.

6. Caractère obligatoire de l'enseignement primaire. Cet élément met en avant le fait que ni les parents, ni les tuteurs, ni l'État ne doivent considérer l'accès à l'enseignement primaire comme facultatif. De même, il renforce le principe que l'accès à l'éducation doit être ouvert à tous sans discrimination aucune fondée sur le sexe, comme précisé par ailleurs aux articles 2 et 3 du Pacte. Il convient cependant de souligner que l'enseignement proposé doit être de bonne qualité, adapté à l'enfant et propice à la réalisation des autres droits de l'enfant.

7. Gratuité. La nature de cette exigence ne souffre aucune équivoque. Ce droit est formulé explicitement pour bien indiquer que l'enseignement primaire ne doit être à la charge ni des enfants, ni des parents, ni des tuteurs. Les frais d'inscription imposés par le Gouvernement, les collectivités locales ou les établissements scolaires, et d'autres frais directs, sont un frein à l'exercice du droit et risquent de nuire à sa réalisation. Ils entraînent aussi souvent un net recul de ce droit. Le plan exigé doit tendre à leur suppression. Les frais indirects, tels

que les contributions obligatoires demandées aux parents (quelquefois présentées comme volontaires, même si cela n'est pas le cas), ou l'obligation de porter un uniforme scolaire relativement coûteux, peuvent également être considérés sous le même angle. D'autres frais indirects peuvent s'avérer acceptables, sous réserve d'un examen par le Comité au cas par cas. Cette disposition n'est en rien contraire au droit que le paragraphe 3 de l'article 13 du Pacte reconnaît aux parents et aux tuteurs légaux "de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics".

8. Adoption d'un plan détaillé. L'État partie est tenu d'adopter un plan dans un délai de deux ans. Ce délai doit être interprété comme s'entendant d'un délai de deux ans à compter de la date de l'entrée en vigueur du Pacte pour l'État considéré, ou d'un délai de deux ans suivant un changement de la situation à l'origine de la non-observation de l'obligation. Cette obligation a un caractère continu et les États parties auxquels elle s'applique en raison de la situation en vigueur n'en sont pas exemptés par le fait qu'ils n'ont pas par le passé agi dans le délai de deux ans prescrit.

Le plan doit porter sur l'ensemble des mesures à prendre pour garantir la mise en oeuvre de chacun des éléments indispensables du droit et être suffisamment détaillé pour garantir la réalisation complète de ce droit. La participation de tous les secteurs de la société civile à l'élaboration du plan s'avère cruciale, et il est essentiel de prévoir des procédures de révision périodique qui soient garanties de transparence. Sans cela, la portée de l'article sera amoindrie.

9. Obligations. Un État partie ne peut s'affranchir de l'obligation explicite d'adopter un plan d'action au motif qu'il ne dispose pas des ressources voulues. Si cet argument suffisait à se dégager de cette obligation, rien ne justifierait l'exigence singulière contenue dans l'article 14 qui s'applique, pratiquement par définition, dans les cas où les ressources financières sont insuffisantes. De même, et pour la même raison, la référence à "l'assistance et la coopération internationales" au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, ainsi

qu'aux "mesures d'ordre international" en son article 23, est en l'occurrence particulièrement pertinente. Lorsqu'un État partie manque manifestement des ressources financières ou des compétences nécessaires pour "établir et adopter" un plan détaillé, la communauté internationale a indéniablement l'obligation de l'aider.

10. Réalisation progressive. Le plan doit permettre la réalisation progressive du droit à un enseignement primaire obligatoire et gratuit au titre de l'article 14. Néanmoins, à la différence du paragraphe 1 de l'article 2, l'article 14 prévoit que les mesures doivent être prises "dans un nombre raisonnable d'années" et en outre que ce délai doit être "fixé par ce plan". Autrement dit, le plan doit expressément fixer une série de dates prévues pour chacune des étapes de sa mise en oeuvre. Cela montre à quel point l'obligation en question est importante et relativement stricte. En outre, il convient de souligner à cet égard que l'État partie doit pleinement et immédiatement s'acquitter de ses autres obligations dont la non-discrimination.

11. Le Comité prie tout État partie dont la situation relève de l'article 14 de faire en sorte que le contenu dudit article soit pleinement respecté et que le plan élaboré lui soit présenté en tant que partie intégrante des rapports soumis en vertu du Pacte.

Il encourage par ailleurs les États parties à solliciter, le cas échéant, l'aide des institutions internationales compétentes, notamment l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, tant en vue de l'élaboration des plans d'action visés à l'article 14 que de leur mise en oeuvre ultérieure.

En outre, le Comité demande aux organisations internationales compétentes d'aider autant que faire se peut les États parties à s'acquitter sans retard de leurs obligations.



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Vingtième session

Genève, 26 avril - 14 mai 1999

Point 7 de l'ordre du jour

QUESTIONS DE FOND AU REGARD DE LA MISE EN OEUVRE DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 12 (vingtième session, 1999) Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)

I. INTRODUCTION ET PRINCIPES DE BASE

1. Le droit fondamental à une nourriture suffisante est reconnu dans plusieurs instruments du droit international. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en traite de façon plus complète qu'aucun autre instrument. Au paragraphe 1 de son article 11, les États parties reconnaissent "le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence" et, au paragraphe 2 du même article, ils reconnaissent que des mesures plus immédiates et urgentes peuvent être nécessaires pour assurer "le droit fondamental ... d'être à l'abri de la faim et de la malnutrition".

Le droit fondamental à une nourriture suffisante est d'une importance cruciale pour la jouissance de tous les droits. Il s'applique à toute personne. Aussi les mots "pour elle-même et sa famille" figurant au paragraphe 1 de l'article 11 n'impliquent-ils pas de limitations de l'applicabilité de ce droit dans le cas d'individus ou lorsqu'il s'agit de ménages dont le chef est une femme.

2. Depuis 1979, le Comité a accumulé au fil des années, à l'occasion de l'examen des rapports des États parties, une quantité appréciable de renseignements concernant le droit à une nourriture suffisante. Il a noté que, bien qu'il existe pour la présentation des rapports des directives portant sur le droit à une nourriture suffisante, seuls quelques États parties ont fourni des renseignements suffisants et assez précis pour lui permettre de déterminer quelle est la situation dans les pays concernés et de mettre en évidence les obstacles à la réalisation de ce droit.

La présente observation générale a pour but de préciser certains des principaux points que le Comité juge importants à propos du droit à une nourriture suffisante. Elle a été rédigée comme suite à la demande que les États Membres ont faite lors du Sommet mondial de l'alimentation, en 1996, de mieux définir les droits concernant la nourriture énoncés à l'article 11 du Pacte ainsi qu'à une invitation expresse adressée au Comité à accorder une attention particulière au Plan d'action adopté par le Sommet lorsqu'il surveille l'application des mesures spécifiques prévues à l'article 11 du Pacte.

3. Comme suite à ces demandes, le Comité a examiné les rapports et autres documents pertinents de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités relatifs au droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme; il a consacré à la question une journée de débat général lors de sa dix-septième session, en 1997, prenant en considération le projet de code international de conduite sur le droit fondamental à une alimentation suffisante élaboré par des organisations non gouvernementales internationales; il a participé à deux consultations d'experts sur le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, organisées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à Genève en décembre 1997, et à Rome en novembre 1998 conjointement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et a pris note de leurs rapports finals.

En avril 1999, le Comité a participé à un colloque sur le contenu et les orientations des politiques et programmes d'alimentation et de nutrition envisagés dans l'optique des droits de l'homme, organisé par le Sous-Comité de la nutrition du Comité administratif de coordination à sa vingt-sixième session, à Genève, sous les auspices du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

4. Le Comité affirme que le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme. Il est également indissociable de la justice sociale et exige l'adoption, au niveau national comme au niveau international, de politiques économiques, environnementales et sociales appropriées visant à l'élimination de la pauvreté et à la réalisation de tous les droits de l'homme pour tous.

5. Bien que la communauté internationale ait fréquemment réaffirmé l'importance du respect intégral du droit à une nourriture suffisante, entre les normes énoncées à l'article

11 du Pacte et la situation qui règne dans de nombreuses parties du monde, l'écart reste préoccupant. Plus de 840 millions de personnes à travers le monde, pour la plupart dans les pays en développement, souffrent chroniquement de la faim; des millions de personnes sont en proie à la famine par suite de catastrophes naturelles, de la multiplication des troubles civils et des guerres dans certaines régions et de l'utilisation de l'approvisionnement alimentaire comme arme politique.

Le Comité relève que, si les problèmes de la faim et de la malnutrition sont souvent particulièrement aigus dans les pays en développement, la malnutrition, la sous-alimentation et d'autres problèmes qui mettent en jeu le droit à une nourriture suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim sont présents aussi dans certains des pays les plus avancés sur le plan économique.

Fondamentalement, la cause du problème de la faim et de la malnutrition n'est pas le manque de nourriture mais le fait que de vastes segments de la population mondiale n'ont pas accès à la nourriture disponible, en raison entre autres de la pauvreté.

Contenu normatif des paragraphes 1 et 2 de l'article 11

6. Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Le droit à une nourriture suffisante ne doit donc pas être interprété dans le sens étroit ou restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques.

Il doit être réalisé progressivement. Cela étant, les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 11, même en période de catastrophe naturelle ou autre.

Adéquation et durabilité de la disponibilité de nourriture et possibilité d'obtenir cette nourriture

7. La notion d'adéquation est particulièrement importante dans le cas du droit à l'alimentation car elle recouvre divers facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si tel ou tel aliment que l'on peut se procurer, ou tel ou tel régime alimentaire, peut être considéré comme le plus approprié compte tenu des circonstances au sens de l'article 11 du Pacte.

La notion de durabilité est intrinsèquement liée à celle de nourriture suffisante ou sécurité alimentaire et implique que les générations actuelles et futures aient la possibilité d'obtenir cette nourriture. Ce que recouvre précisément la notion d'"adéquation" est dans une grande mesure déterminé par les conditions sociales, économiques, culturelles, climatiques, écologiques et autres, tandis que la "durabilité" renferme l'idée de disponibilité et de possibilité d'obtenir à long terme.

8. Le Comité estime que le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend les éléments suivants :

- la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu ;
- l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme.

9. Pour satisfaire les besoins alimentaires, le régime alimentaire dans son ensemble doit contenir une combinaison des nutriments nécessaires pour assurer la croissance physique et mentale, le développement et la subsistance de l'individu, ainsi qu'une activité physique, conformément aux besoins physiologiques de l'être humain à tous les stades du cycle de vie et en fonction du sexe et de la profession.

Il faudra donc peut-être prendre des mesures pour assurer, adapter ou renforcer la diversité de l'alimentation ainsi que des modes de consommation et d'alimentation appropriés, y compris l'allaitement au sein, tout en veillant à ce que des modifications de la disponibilité de nourriture et de l'accès aux approvisionnements alimentaires à tout le moins n'aient pas de répercussions négatives sur le régime et l'apport alimentaires.

10. Pour que la nourriture soit exempte de substances nocives, il faut que les pouvoirs publics et le secteur privé imposent des normes de sécurité des produits alimentaires et prennent une série de mesures de protection afin d'empêcher que les denrées alimentaires ne soient contaminées par frelatage et/ou par suite d'une mauvaise hygiène du milieu ou d'un traitement inapproprié aux différents stades de la chaîne alimentaire; il faut également veiller à identifier et à éviter ou détruire les toxines naturelles.

11. Pour que la nourriture soit acceptable sur le plan culturel ou pour le consommateur, il faut également tenir compte, dans toute la mesure possible, des valeurs subjectives, n'ayant rien à voir avec la nutrition, qui s'attachent aux aliments et à la consommation alimentaire, ainsi que des préoccupations du consommateur avisé quant à la nature des approvisionnements alimentaires auxquels il a accès.

12. La disponibilité de nourriture vise les possibilités soit de tirer directement son alimentation de la terre ou d'autres ressources naturelles, soit de disposer de systèmes de distribution, de traitement et de marché opérants capables d'acheminer les produits alimentaires du lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires en fonction de la demande.

13. L'accessibilité est à la fois économique et physique :

- L'accessibilité économique signifie que les dépenses d'une personne ou d'un ménage consacrées à l'acquisition des denrées nécessaires pour assurer un

régime alimentaire adéquat soient telles qu'elles n'entravent pas la satisfaction des autres besoins élémentaires. Elle s'applique à tout mode d'acquisition ou toute prestation par lesquels les gens se procurent leur nourriture et permet de déterminer dans quelle mesure le droit à une alimentation suffisante est assuré. Il se peut qu'il faille prêter attention dans le cadre de programmes spéciaux aux groupes socialement vulnérables, comme les personnes sans terre et les autres segments particulièrement démunis de la population.

- L'accessibilité physique signifie que chacun, y compris les personnes physiquement vulnérables, comme les nourrissons et les jeunes enfants, les personnes âgées, les handicapés, les malades en phase terminale et les personnes qui ont des problèmes médicaux persistants, dont les malades mentaux, doit avoir accès à une nourriture suffisante. Il se peut qu'il faille prêter une attention particulière et parfois donner la priorité à cet égard aux victimes de catastrophes naturelles, aux personnes vivant dans des zones exposées aux catastrophes et aux autres groupes particulièrement défavorisés. De nombreux groupes de population autochtones, dont l'accès à leurs terres ancestrales peut être menacé, sont particulièrement vulnérables.

Obligations et violations

14. La nature des obligations juridiques des États parties est énoncée à l'article 2 du Pacte et fait l'objet de l'Observation générale 3 du Comité (1990). La principale obligation consiste à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à une nourriture suffisante, ce qui impose l'obligation de progresser aussi rapidement que possible vers cet objectif.

Chaque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim.

15. Comme tous les autres droits de l'homme, le droit à une nourriture suffisante impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation : les obligations de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet. Cette dernière obligation comprend en fait l'obligation de prêter assistance et celle de distribuer des vivres¹. L'obligation qu'ont les États parties de respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès. Leur obligation de protéger ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante.

L'obligation qu'a l'État de donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdites ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres.

16. Certaines des mesures à prendre à ces différents niveaux d'obligation des États parties ont un caractère immédiat, tandis que d'autres sont des mesures à long terme, de façon à assurer progressivement le plein exercice du droit à l'alimentation.

¹ Initialement, trois niveaux d'obligation avaient été proposés : respecter le droit à l'alimentation, protéger ce droit et lui donner effet/prêter assistance (voir Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, Série d'études 1, New York, 1989 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.89.XIV.2)). Un niveau intermédiaire ("Faciliter" l'exercice du droit à l'alimentation) a été proposé pour les besoins du Comité, mais ce dernier a décidé de s'en tenir aux trois niveaux d'obligation.

17. Il y a violation du Pacte lorsqu'un État n'assure pas au moins le minimum essentiel requis pour que l'individu soit à l'abri de la faim. Pour déterminer quelles actions ou omissions constituent une violation du droit à l'alimentation, il est important de distinguer si l'État partie est dans l'incapacité de se conformer à cette obligation ou n'est pas enclin à le faire. Si un État partie fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès à l'alimentation à ceux qui ne peuvent le faire par eux-mêmes, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum.

Ceci découle du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, en vertu duquel chacun des États parties est tenu de faire le nécessaire "au maximum de ses ressources disponibles", comme le Comité l'a précédemment souligné au paragraphe 10 de son Observation générale 3. Il incombe donc à l'État qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire.

18. En outre, toute discrimination en matière d'accès à la nourriture, ainsi qu'aux moyens et aux prestations permettant de se procurer de la nourriture, que cette discrimination soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, l'âge, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, dans le but d'infirmier la jouissance ou l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, ou d'y porter atteinte, constitue une violation du Pacte.

19. Des violations du droit à l'alimentation peuvent être le fait d'une action directe de l'État ou d'autres entités insuffisamment réglementées par l'État, à savoir : abrogation ou suspension formelle de la législation nécessaire à l'exercice permanent du droit à

l'alimentation; déni de l'accès à l'alimentation à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou qu'elle soit anticipative ; prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence ; adoption de mesures législatives ou de politiques manifestement incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes touchant le droit à l'alimentation ; et fait que l'État ne réglemente pas les activités de particuliers ou de groupes de façon à les empêcher de porter atteinte au droit d'autrui à l'alimentation, ou qu'il ne tient pas compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'alimentation lorsqu'il conclut des accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales.

20. Seuls les États sont parties au Pacte et ont donc, en dernière analyse, à rendre compte de la façon dont ils s'y conforment, mais tous les membres de la société - individus, familles, collectivités locales, organisations non gouvernementales, organisations de la société civile et secteur privé - ont des responsabilités dans la réalisation du droit à une nourriture suffisante. L'État doit assurer un environnement qui facilite l'exercice de ces responsabilités. Les entreprises privées - nationales et transnationales - doivent mener leurs activités dans le cadre d'un code de conduite qui favorise le respect du droit à une nourriture suffisante, arrêté d'un commun accord avec le Gouvernement et la société civile.

Mise en oeuvre à l'échelon national

21. Inévitablement, les moyens les plus appropriés de donner effet au droit à une alimentation suffisante varient de façon très sensible d'un État partie à l'autre. Chaque État a une certaine latitude pour choisir ses méthodes, mais le Pacte impose sans ambiguïté que chaque État partie prenne toutes mesures nécessaires pour faire en sorte que toute personne soit à l'abri de la faim et puisse jouir dès que possible du droit à une alimentation suffisante.

Il faut pour cela adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, compte tenu des principes en matière de droits de l'homme qui définissent les objectifs, et formuler des politiques et des critères correspondants. L'État partie doit aussi recenser les ressources dont il dispose pour atteindre ces objectifs et définir la manière la plus rentable de les utiliser.

22. Cette stratégie devrait reposer sur la mise en évidence systématique des mesures et des activités correspondant à la situation et au contexte, s'inspirant du contenu normatif du droit à une nourriture suffisante et précisées en fonction des niveaux et de la nature des obligations des États parties visées au paragraphe 15 de la présente Observation générale.

Ceci devrait faciliter la coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, et garantir que les politiques et les décisions administratives connexes sont compatibles avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

23. La formulation et l'application de stratégies nationales concernant le droit à l'alimentation passent par le respect intégral des principes de responsabilité, de transparence, de participation de la population, de décentralisation, d'efficacité du pouvoir législatif et d'indépendance du pouvoir judiciaire. La bonne gouvernance est indispensable à la réalisation de tous les droits de l'homme, s'agissant notamment d'éliminer la pauvreté et d'assurer un niveau de vie satisfaisant pour tous.

24. Il faudrait concevoir des mécanismes institutionnels appropriés pour assurer un processus représentatif tendant à la formulation d'une stratégie, en faisant appel à toutes les compétences disponibles dans le pays en matière d'alimentation et de nutrition. La stratégie devrait spécifier les responsabilités et les délais quant à l'application des mesures nécessaires.

25. La stratégie devrait viser les problèmes clés, prévoir des mesures portant sur tous les aspects du système alimentaire, à savoir la production, le traitement, la distribution et la consommation de produits alimentaires sains, ainsi que des mesures parallèles dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité sociale. Il faudrait veiller à assurer la gestion et l'utilisation les plus durables des ressources naturelles et autres servant à la production alimentaire aux niveaux national, régional, local et à celui des ménages.

26. La stratégie devrait tenir particulièrement compte de la nécessité de prévenir la discrimination dans l'accès à la nourriture ou aux ressources servant à la production alimentaire. Elle devrait prévoir les garanties d'un accès sans restrictions et en pleine égalité aux ressources économiques, en particulier pour les femmes, y compris le droit de posséder la terre et d'autres biens ainsi que d'en hériter, le droit au crédit, aux ressources naturelles et aux technologies appropriées; des mesures visant à faire respecter et à protéger l'emploi indépendant et le travail assurant la rémunération qui procure une existence décente aux salariés et à leur famille (comme stipulé à l'alinéa a) ii) de l'article 7 du Pacte); et la tenue de registres fonciers (portant notamment sur les forêts).

27. Dans le cadre de leurs obligations de protéger la base de ressources servant à la production alimentaire, les États parties devraient prendre les mesures voulues pour faire en sorte que les activités des entreprises privées et de la société civile soient en conformité avec le droit à l'alimentation.

28. Même lorsqu'un État fait face à de sévères limitations de ressources en raison d'un processus d'ajustement économique, d'une récession économique, de conditions climatiques ou d'autres facteurs, des dispositions devraient être prises pour donner spécialement effet au droit des groupes de population et des individus vulnérables à une nourriture suffisante.

Critères et législation-cadre

29. Pour mettre en oeuvre les stratégies de pays visées ci-dessus, les États devraient établir des critères pour le suivi à l'échelon national et international. À cet égard, ils devraient envisager d'adopter une loi-cadre en tant que principal instrument de l'application de leur stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation.

Cette loi-cadre devrait contenir les dispositions ci-après : but; objectifs à atteindre et délai fixé à cet effet; moyens d'atteindre le but recherché, définis en termes généraux, s'agissant en particulier de la collaboration envisagée avec la société civile et le secteur privé ainsi qu'avec les organisations internationales ; responsabilité institutionnelle de ce processus; et mécanismes nationaux de suivi du processus ainsi que procédures de recours possible. Les États parties devraient faire participer activement les organisations de la société civile à l'élaboration de ces critères et de la législation-cadre.

30. Les programmes et organismes compétents des Nations Unies devraient, sur demande, prêter leur concours à la rédaction de la législation-cadre et à l'examen de la législation sectorielle. La FAO, par exemple, dispose de compétences considérables et a accumulé une somme de connaissances concernant la législation dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture.

Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) possède des compétences équivalentes en matière de législation touchant le droit des nourrissons et des jeunes enfants à une nourriture suffisante dans le cadre de la protection maternelle et infantile, y compris la législation visant à favoriser l'allaitement au sein, et touchant la réglementation de la commercialisation des substituts du lait maternel.

Suivi

31. Les États parties doivent mettre en place et faire fonctionner des mécanismes permettant de suivre les progrès accomplis dans la voie de la réalisation du droit de tous à une nourriture suffisante, de cerner les facteurs et les difficultés faisant obstacle à l'exécution de leurs obligations et de faciliter l'adoption de mesures correctrices d'ordre législatif et administratif, notamment de mesures pour s'acquitter des obligations que leur imposent le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte.

Recours et responsabilité

32. Toute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international. Toutes les victimes de telles violations ont droit à une réparation adéquate - réparation, indemnisation, gain de cause ou garantie de non-répétition. Les médiateurs nationaux et les commissions nationales des droits de l'homme devraient prêter attention aux violations du droit à l'alimentation.

33. L'incorporation dans l'ordre juridique interne des instruments internationaux reconnaissant le droit à l'alimentation, ou la reconnaissance de leur applicabilité, peut accroître sensiblement le champ et l'efficacité des mesures correctrices et devrait être encouragée dans tous les cas. Les tribunaux seraient alors habilités à se prononcer sur les violations du contenu essentiel du droit à l'alimentation en invoquant directement les obligations découlant du Pacte.

34. Les magistrats et les autres membres des professions judiciaires sont invités à prêter plus d'attention, dans l'exercice de leurs fonctions, aux violations du droit à l'alimentation.

35. Les États parties doivent respecter et protéger le travail des défenseurs des droits de l'homme et des autres membres de la société civile qui aident les groupes vulnérables à exercer leur droit à une alimentation suffisante.

Obligations internationales

États parties

36. Dans l'esprit de l'article 56 de la Charte des Nations Unies, des dispositions spécifiques du paragraphe 1 de l'article 2, de l'article 11 et de l'article 23 du Pacte, et de la Déclaration de Rome du Sommet mondial de l'alimentation, les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à une nourriture suffisante.

Pour s'acquitter de cet engagement, ils devraient prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin. Les États parties devraient, par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie de l'attention voulue et envisager d'élaborer à cette fin de nouveaux instruments juridiques internationaux.

37. Les États parties devraient s'abstenir en tout temps d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou des mesures analogues mettant en péril, dans d'autres pays, les conditions de la production de vivres et l'accès à l'alimentation. L'approvisionnement alimentaire ne devrait jamais être utilisé comme instrument de pression politique ou économique.

À cet égard, le Comité réaffirme la position qu'il a exprimée dans son Observation générale 8, concernant la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

États et organisations internationales

38. Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies, une responsabilité conjointe et individuelle de coopérer à la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une aide humanitaire en période d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Chaque État devrait contribuer à cette tâche selon ses capacités. Le rôle du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et de plus en plus celui de l'UNICEF et de la FAO, sont particulièrement importants à cet égard et devraient être renforcés. En matière d'aide alimentaire, priorité devrait être donnée aux populations les plus vulnérables.

39. Autant que faire se peut, l'aide alimentaire devrait être fournie de façon à ne pas avoir de répercussion néfaste sur les producteurs locaux et les marchés locaux, et devrait être organisée de manière à permettre aux bénéficiaires de recouvrer leur autonomie en matière alimentaire. Cette aide devrait être fonction des besoins des bénéficiaires. Les produits alimentaires faisant l'objet d'échanges internationaux ou livrés dans le cadre de programmes d'aide doivent être salubres et culturellement acceptables pour la population bénéficiaire.

ONU et autres organisations internationales

40. Le rôle que jouent les organismes des Nations Unies, notamment par le biais du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, au niveau des pays, en favorisant la réalisation du droit à l'alimentation revêt une importance particulière. Il faut poursuivre les efforts qui sont menés pour la réalisation de ce droit de façon à accroître la cohérence et l'interaction entre tous les acteurs concernés, y compris les diverses composantes de la société civile.

Les organisations qui s'occupent d'alimentation - FAO, PAM et Fonds international pour le développement agricole (FIDA) -, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, devraient coopérer plus efficacement, en mettant à profit leurs compétences respectives, à la réalisation du droit à l'alimentation à l'échelon national, en respectant dûment leurs mandats respectifs.

41. Les institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, devraient faire une plus large place à la protection du droit à l'alimentation dans leurs politiques de prêt et leurs accords de crédit ainsi que dans les mesures internationales visant à régler la crise de la dette. Il faudrait veiller, conformément au paragraphe 9 de l'Observation générale 2 du Comité, à ce que dans tout programme d'ajustement structurel le droit à l'alimentation soit protégé.



Le droit de l'homme au développement suppose aussi la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui comprend, sous réserve des dispositions pertinentes des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'exercice de leur droit inaliénable à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles.

Déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le Droit au Développement - Article 1 (2)

**COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Vingt et unième session

15 novembre - 3 décembre 1999

**APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF
AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS****OBSERVATION GÉNÉRALE N° 13 (vingt et unième session, 1999)
Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte)**

1. L'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne humaine. En tant que droit qui concourt à l'autonomisation de l'individu, l'éducation est le principal outil qui permette à des adultes et à des enfants économiquement et socialement marginalisés de sortir de la pauvreté et de se procurer le moyen de participer pleinement à la vie de leur communauté.

L'éducation joue un rôle majeur, qu'il s'agisse de rendre les femmes autonomes, de protéger les enfants contre l'exploitation de leur travail, l'exercice d'un travail dangereux ou l'exploitation sexuelle, de promouvoir les droits de l'homme et la démocratie, de préserver l'environnement ou encore de maîtriser l'accroissement de la population. L'éducation est de plus en plus considérée comme un des meilleurs investissements financiers que les États puissent réaliser. Cependant, son importance ne tient pas uniquement aux conséquences qu'elle a sur le plan pratique. Une tête bien faite, un esprit éclairé et actif capable de vagabonder librement est une des joies et des récompenses de l'existence.

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels consacre deux articles au droit à l'éducation, les articles 13 et 14. L'article 13, qui est la disposition la plus longue du Pacte, est en la matière la

norme du droit international relatif aux droits de l'homme la plus large par sa portée et la plus détaillée. Le Comité a déjà adopté l'observation générale 11 relative à l'article 14 (plans d'action pour l'enseignement primaire). L'observation générale 11 et la présente observation générale se complètent et doivent être considérées conjointement.

Le Comité n'est pas sans savoir que pour des millions de personnes à travers le monde, l'exercice du droit à l'éducation demeure un objectif lointain qui, de surcroît, dans de nombreux cas, s'éloigne de plus en plus. Le Comité est par ailleurs conscient des immenses obstacles structurels et autres qui empêchent l'application intégrale de l'article 13 dans de nombreux États parties.

3. En vue d'aider les États parties à appliquer le Pacte et à s'acquitter de l'obligation qu'ils ont de présenter des rapports, la présente observation générale porte essentiellement sur le contenu normatif de l'article 13 (section I, par. 4 à 42), quelques-unes des obligations qui en découlent (section II, par. 43 à 57) et certaines violations caractéristiques (section II, par. 58 et 59). Dans la section III, il est brièvement fait état des obligations qui incombent à des acteurs autres que les États parties. Cette observation générale est fondée sur l'expérience que le Comité a acquise au fil des ans en examinant les rapports des États parties.

I. LE CONTENU NORMATIF DE L'ARTICLE 13

Article 13, paragraphe 1 : Buts et objectifs de l'éducation

4. Les États parties conviennent que l'enseignement, public ou privé, formel ou non, doit tendre à la réalisation des buts et objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13. Le Comité note que ces objectifs reflètent les buts et principes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies, tels qu'ils sont consacrés aux Articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies.

Ces objectifs se retrouvent aussi pour l'essentiel au paragraphe 2 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, encore que le paragraphe 1 de l'article 13 aille plus loin que la Déclaration sur trois points : l'éducation doit viser à l'épanouissement du "sens de la dignité" de la personnalité humaine; elle doit "mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre"; elle doit favoriser la compréhension entre tous les groupes "ethniques" ainsi qu'entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux. Parmi les objectifs qui sont communs à la Déclaration universelle des droits de l'homme (par. 2 de l'article 26) et au Pacte (par. 1 de l'article 13), le plus fondamental peut-être est que l'éducation "doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine".

5. Le Comité note que depuis l'adoption du Pacte par l'Assemblée générale en 1966, d'autres instruments internationaux ont développé les objectifs vers lesquels l'éducation doit tendre.

Le Comité estime donc que les États parties sont tenus de veiller à ce que l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux,

réponde aux buts et aux objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13, interprété à la lumière de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous (Jomtien, Thaïlande, 1990) (art. 1), de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 29, par. 1), de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne (première partie, par. 33, et deuxième partie, par. 80), ainsi que du Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (par. 2).

Si tous ces textes vont dans le même sens que le paragraphe 1 de l'article 13 du Pacte, ils renferment également certains éléments qui n'y figurent pas expressément, par exemple la mention de l'égalité entre les sexes et du respect de l'environnement. Ces nouveaux éléments, implicitement contenus au paragraphe 1 de l'article 13, correspondent à une interprétation contemporaine de ce paragraphe. Le Comité est conforté dans cette opinion par le fait que les textes susmentionnés ont reçu un large appui dans toutes les régions du monde¹.

Article 13, paragraphe 2 : Droit de recevoir une éducation - observations générales

6. *S'il est vrai que l'application précise de ces critères dépendra des conditions qui règnent dans chacun des États parties, il n'en demeure pas moins que l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, doit répondre aux caractéristiques interdépendantes et essentielles ci-après² :*

a) Dotations - les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent exister en nombre suffisant à l'intérieur de la juridiction de

¹ La Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous a été adoptée par 155 délégations gouvernementales; la Déclaration et le Programme d'action de Vienne ont été adoptés par 171 délégations gouvernementales; 191 États ont ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant ou y ont adhéré; le Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme a été adopté par consensus en tant que résolution de l'Assemblée générale (49/184).

² Cette démarche coïncide avec le cadre analytique adopté par le Comité en ce qui concerne les droits à un logement convenable et à une nourriture suffisante, ainsi qu'avec les travaux de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit à l'éducation. Dans son observation générale 4, le Comité a énuméré un certain nombre de facteurs qui influent sur le droit à un logement convenable, dont "l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures", "la capacité de paiement", "la facilité d'accès" et "le respect du milieu culturel". Dans son observation générale 12, le Comité a défini les éléments constitutifs du droit à une nourriture suffisante, comme par exemple "la disponibilité" de nourriture, "l'acceptabilité" et "l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture". Dans son rapport préliminaire à la Commission des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation a défini "quatre traits essentiels qui devraient être ceux de l'école primaire, à savoir : dotations suffisantes, accessibilité, acceptabilité et adaptabilité" (E/CN.4/1999/49, par.50).

l'État partie. Leur fonctionnement est tributaire de nombreux facteurs, dont l'environnement dans lequel ils opèrent : par exemple, dans tous les cas, il faudra probablement prévoir des bâtiments ou autres structures offrant un abri contre les éléments naturels, des toilettes tant pour les filles que les garçons, un approvisionnement en eau potable, des enseignants ayant reçu une formation et percevant des salaires compétitifs sur le plan intérieur, des matériels pédagogiques, etc.; dans d'autres cas,

il faudra prévoir également certains équipements, par exemple une bibliothèque, des ordinateurs et du matériel informatique.

b) Accessibilité - *les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent être accessibles à tout un chacun, sans discrimination, à l'intérieur de la juridiction de l'État partie. L'accessibilité revêt trois dimensions qui se chevauchent :*

i) Non-discrimination : l'éducation doit être accessible à tous en droit et en fait, notamment aux groupes les plus vulnérables, sans discrimination fondée sur une quelconque des considérations sur lesquelles il est interdit de la fonder (voir les paragraphes 31 à 37 sur la non-discrimination);

ii) Accessibilité physique : l'enseignement doit être dispensé en un lieu raisonnablement accessible (par exemple dans une école de quartier) ou à travers les technologies modernes (par exemple l'enseignement à distance);

iii) Accessibilité du point de vue économique : l'éducation doit être économiquement à la portée de tous. Il y a lieu de noter à ce sujet que le paragraphe 2 de l'article 13 est libellé différemment selon le niveau d'enseignement considéré : l'enseignement primaire doit être "accessible gratuitement à tous", tandis que les États parties sont tenus d'instaurer progressivement la gratuité

de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur ;

c) Acceptabilité - la forme et le contenu de l'enseignement, y compris les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques, doivent être acceptables (par exemple, pertinents, culturellement appropriés et de bonne qualité) pour les étudiants et, selon que de besoin, les parents - sous réserve des objectifs auxquels doit viser l'éducation, tels qu'ils sont énumérés au paragraphe 1 de l'article 13, et des normes minimales en matière d'éducation qui peuvent être approuvées par l'État (voir les paragraphes 3 et 4 de l'article 13);

d) Adaptabilité - L'enseignement doit être souple de manière à pouvoir être adapté aux besoins de sociétés et de communautés en mutation, tout comme aux besoins des étudiants dans leur propre cadre social et culturel.

7. Dans l'application de ces critères "interdépendants et essentiels", c'est l'intérêt supérieur de l'apprenant qui doit l'emporter.

Article 13, paragraphe 2 a) : Droit à l'enseignement primaire

8. L'enseignement primaire doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux³.

9. Le Comité, pour interpréter correctement l'expression "enseignement primaire", se fonde sur la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous, où il est déclaré ce qui suit : "Le principal système de formation assurant l'éducation fondamentale des enfants en dehors de la famille est l'école primaire. L'enseignement primaire doit être universel, apporter une réponse aux besoins éducatifs fondamentaux de tous les enfants et tenir compte de la culture et des besoins de la communauté ainsi que des possibilités offertes par celle-ci" (art. 5).

³ Voir par. 6.

Les "besoins éducatifs fondamentaux" sont définis à l'article 1er de la Déclaration⁴. Enseignement primaire et éducation de base, sans être synonymes, sont étroitement liés entre eux. À cet égard, le Comité entérine la position de l'UNICEF selon laquelle l'enseignement primaire est la composante la plus importante de l'éducation de base⁵.

10. Tel qu'il est défini au paragraphe 2 a) de l'article 13, l'enseignement primaire revêt deux caractéristiques qui lui sont propres : il est "obligatoire" et "accessible gratuitement à tous". Pour les observations du Comité sur ces deux notions, voir les paragraphes 6 et 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14 du Pacte.

Article 13, paragraphe 2 b) : Enseignement secondaire

11. L'enseignement secondaire doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux⁶.

12. S'il est vrai que l'enseignement secondaire, dans son contenu, variera d'un État partie à l'autre et dans le temps, il n'en reste pas moins qu'il est destiné à compléter l'éducation de base et à affermir la base d'une éducation permanente et de l'épanouissement de la personnalité. Il prépare les étudiants à l'enseignement professionnel et supérieur⁷. Le paragraphe 2 b) de l'article 13 s'applique à l'enseignement secondaire "sous ses différentes formes", ce qui signifie que l'enseignement secondaire requiert des programmes d'études souples et des systèmes de formation variés qui répondent aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents. Le Comité encourage les programmes éducatifs mis en place parallèlement au réseau scolaire ordinaire existant dans le secondaire.

13. Aux termes du paragraphe 2 b) de l'article 13, l'enseignement secondaire "doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité". Le mot "généralisé" signifie premièrement que l'enseignement secondaire n'est pas subordonné à la capacité ou à l'aptitude apparentes de l'apprenant et deuxièmement qu'il sera dispensé sur l'ensemble du territoire de manière à pouvoir être accessible à tous de la même manière. Pour l'interprétation du mot "accessible" donnée par le Comité, voir le paragraphe 6 ci-dessus. L'expression "par tous les moyens appropriés" renforce l'idée que les États parties doivent adopter des démarches variées et novatrices pour assurer un enseignement secondaire dans des contextes sociaux et culturels différents.

14. L'expression "l'instauration progressive de la gratuité" signifie que les États doivent certes donner la priorité à la gratuité de l'enseignement primaire, mais qu'ils ont aussi l'obligation de prendre des mesures concrètes en vue d'assurer à terme la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur. Pour les observations générales du Comité sur la signification du mot "gratuité", voir le paragraphe 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14.

Enseignement technique et professionnel

15. L'enseignement technique et professionnel s'inscrit aussi bien dans le droit à l'éducation que dans le droit au travail (art. 6, par. 2). Le paragraphe 2 b) de l'article 13 se situe dans le cadre de l'enseignement secondaire, ce qui atteste son importance particulière à ce niveau. Toutefois, le paragraphe 2 de l'article 6 mentionne la formation technique et professionnelle en général, sans préciser le

³ Voir par. 6.

⁴ La Déclaration définit les "besoins éducatifs fondamentaux" comme suit : "Ces besoins concernent aussi bien les outils d'apprentissage essentiels (lecture, écriture, expression orale, calcul, résolution de problèmes) que les contenus éducatifs fondamentaux (connaissances, aptitudes, valeurs, attitudes) dont l'être humain a besoin pour survivre, pour développer toutes ses facultés, pour vivre et travailler dans la dignité, pour participer pleinement au développement, pour améliorer la qualité de son existence, pour prendre des décisions éclairées et pour continuer à apprendre" (art. 1).

⁵ Advocacy Kit, Basic Education 1999 (UNICEF), sect. 1, p. 1.

⁶ Voir par. 6.

⁷ Voir Classification internationale type de l'éducation, 1997, UNESCO, par. 52.

niveau auquel elle doit être dispensée, tout en lui reconnaissant un rôle plus large en ce qu'elle contribue "à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif". De même, la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que "l'enseignement technique et professionnel doit être généralisé" (art. 26, par. 1). Le Comité en conclut que l'enseignement technique et professionnel fait partie intégrante de l'enseignement, à tous les niveaux⁸.

16. L'initiation à la technologie et la préparation à l'entrée dans le monde du travail ne devraient pas être l'apanage de l'enseignement technique et professionnel : elles doivent être appréhendées comme un élément de l'enseignement général. La Convention de l'UNESCO sur l'enseignement technique et professionnel définit l'expression "enseignement technique et professionnel" comme désignant "toutes les formes et tous les degrés du processus d'éducation où interviennent, outre l'acquisition de connaissances générales, l'étude de techniques et de sciences connexes et l'acquisition de compétences pratiques, de savoir-faire, d'attitudes et d'éléments de compréhension en rapport avec les professions pouvant s'exercer dans les différents secteurs de la vie économique et sociale" (art. 1, al. a)). Cette position apparaît également dans certaines conventions de l'OIT⁹.

Dans ce sens, le droit à l'enseignement technique et professionnel revêt les aspects suivants :

- a) Il aide les étudiants à acquérir des connaissances et des compétences qui leur permettent de s'épanouir et de devenir autonomes et aptes à occuper un emploi, et contribue à la productivité de leur famille et de leur communauté, y compris le développement économique et social de l'État partie ;
- b) Il prend en considération le contexte éducatif, culturel et social de la population considérée ; les compétences,

connaissances et qualifications requises dans les différents secteurs de l'économie; et l'hygiène industrielle et le bien-être;

c) Il prévoit le recyclage des adultes dont les connaissances et compétences sont devenues obsolètes suite à l'évolution des techniques, de la situation économique ou du marché de l'emploi, ou aux transformations sociales ou autres ;

d) Il comprend des programmes qui donnent aux étudiants, en particulier ceux des pays en développement, la possibilité de recevoir un enseignement technique et professionnel dans d'autres États, dans la perspective du transfert et de l'adaptation de technologies ;

e) Compte tenu des dispositions du Pacte relatives à la non-discrimination et à l'égalité, il comprend des programmes d'enseignement technique et professionnel qui encouragent la formation technique et professionnelle des femmes, des filles, des jeunes non scolarisés, des jeunes sans emploi, des enfants de travailleurs migrants, des réfugiés, des personnes souffrant d'un handicap et des membres d'autres groupes défavorisés.

Article 13, paragraphe 2 c) : Droit à l'enseignement supérieur

17. L'enseignement supérieur doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux¹⁰.

18. L'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 est libellé sur le modèle de l'alinéa b) de ce même paragraphe, à trois différences près. L'alinéa c) ne mentionne ni l'enseignement "sous ses différentes formes" ni expressément l'enseignement technique et professionnel. De l'avis du Comité, ces deux omissions ne tiennent qu'à une différence d'éclairage.

⁸ Position qui ressort également de la Convention de 1975 sur la mise en valeur des ressources humaines (Convention No 142) et de la Convention de 1962 sur la politique sociale (objectifs et normes de base) (Convention No 117) de l'Organisation internationale du Travail.

⁹ Voir note 8.

¹⁰ Voir par. 6.

Pour répondre aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents, l'enseignement supérieur doit être dispensé dans le cadre de programmes souples et de systèmes variés, comme par exemple l'enseignement à distance. Dans la pratique donc, et l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur doivent être accessibles "sous différentes formes". Par ailleurs, si l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 ne mentionne pas l'enseignement technique et professionnel, c'est que, compte tenu du paragraphe 2 de l'article 6 du Pacte et du paragraphe 1 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'enseignement technique et professionnel fait partie intégrante de l'enseignement à tous les niveaux, dont l'enseignement supérieur¹¹.

19. La troisième différence, la plus importante, entre les alinéas b) et c) du paragraphe 2 de l'article 13 tient au fait que le premier stipule que l'enseignement secondaire "doit être généralisé et rendu accessible à tous", et le second que l'enseignement supérieur "doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun". Selon l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13, l'enseignement supérieur n'a pas à être "généralisé : il doit uniquement être rendu accessible en fonction des capacités de chacun". Ces "capacités" devraient être appréciées eu égard à l'ensemble des connaissances et de l'expérience des intéressés.

20. Dans la mesure où le libellé des alinéas b) et c) du paragraphe 2 de l'article 13 est le même (il en est ainsi par exemple de l'expression "l'instauration progressive de la gratuité"), voir les observations qui précèdent à propos du paragraphe 2 b) de l'article 13.

Article 13, paragraphe 2 b) : Droit à l'éducation de base

21. L'éducation de base doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de

l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux¹².

22. D'une façon générale, l'éducation de base visée correspond à l'éducation fondamentale exposée dans la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous¹³. Selon le paragraphe 2 d) de l'article 13, "les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme" sont fondées à jouir du droit à l'éducation de base, ou éducation fondamentale telle que définie dans la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous.

23. Chacun ayant droit à ce qu'il soit répondu à ses "besoins éducatifs fondamentaux", au sens de la Déclaration mondiale, le droit à l'éducation de base n'est pas réservé à ceux "qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme". Il s'étend à tous ceux dont les "besoins éducatifs fondamentaux" n'ont pas été encore satisfaits.

24. Il est à souligner que la jouissance du droit à l'éducation de base n'est soumise à aucune condition d'âge ou de sexe : elle vaut pour les enfants, les adolescents et les adultes, y compris les personnes âgées. Dans ce sens, l'éducation de base fait partie intégrante de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente.

L'éducation de base étant un droit qui s'applique à tous les groupes d'âge, les programmes et les systèmes éducatifs correspondants doivent être conçus de manière à convenir aux apprenants de tous âges.

**Article 13, paragraphe 2 e) :
Existence d'un réseau scolaire;
mise en place d'un système
adéquat de bourses ; et
amélioration des conditions
matérielles du personnel
enseignant**

¹¹ Voir par. 15.

¹² Voir par. 6.

¹³ Voir par. 9.

25. L'obligation de "poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" signifie que les États parties sont tenus d'élaborer dans cette perspective une stratégie d'ensemble. Cette stratégie doit concerner les établissements d'enseignement à tous les niveaux, mais le Pacte exige des États parties qu'ils accordent la priorité à l'enseignement primaire (voir par. 51). L'expression "poursuivre activement" sous-entend que les pouvoirs publics doivent accorder à la stratégie d'ensemble un certain rang de priorité et qu'en tout état de cause ils doivent l'appliquer vigoureusement.

26. *L'expression "établir un système adéquat de bourses" doit être rapprochée des dispositions du Pacte sur la non-discrimination et l'égalité :* le système de bourses doit favoriser, dans des conditions d'égalité, l'accès à l'éducation des personnes appartenant aux groupes défavorisés.

27. Alors que le Pacte stipule qu'il faut "améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant", les conditions générales de travail des enseignants se sont, dans la pratique, détériorées ces dernières années dans de nombreux États parties au point de devenir inacceptables.

Ce phénomène, outre qu'il est incompatible avec le paragraphe 2 e) de l'article 13, est un obstacle majeur à la pleine réalisation du droit des étudiants à l'éducation. Le Comité note par ailleurs la corrélation qui existe entre d'une part le paragraphe 2 e) de l'article 13 et de l'autre le paragraphe 2 de l'article 2, l'article 3 et les articles 6 à 8 du Pacte, en ce qui concerne notamment le droit des enseignants de s'organiser et de négocier des conventions collectives ; il appelle l'attention des États parties sur la Recommandation conjointe UNESCO/OIT concernant la condition du personnel enseignant (1966) et la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997) ;

et il demande instamment aux États parties de faire rapport sur les mesures prises pour garantir à l'ensemble du personnel enseignant des conditions et un statut à la hauteur de son rôle.

Article 13, paragraphes 3 et 4 : Droit à la liberté de l'éducation

28. Le paragraphe 3 de l'article 13 renferme deux éléments. Le premier concerne l'engagement des États parties de respecter la liberté des parents et des tuteurs de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions¹⁴. Le Comité considère que cet élément du paragraphe 3 de l'article 13 permet l'enseignement dans les établissements publics de sujets tels que l'histoire générale des religions et la morale, à condition qu'il soit dispensé d'une manière impartiale et objective, respectueuse des libertés d'opinion, de conviction et d'expression.

Il note que l'enseignement dans un établissement public d'une religion ou d'une conviction donnée est incompatible avec le paragraphe 3 de l'article 13, à moins que ne soient prévues des exemptions ou des possibilités de choix non discriminatoires correspondant aux vœux des parents et des tuteurs.

29. Le second élément du paragraphe 3 de l'article 13 concerne la liberté des parents et des tuteurs de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, à condition qu'ils soient "conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation". Cette disposition est complétée par le paragraphe 4 de l'article 13, qui énonce notamment "la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement", sous réserve que ceux-ci soient conformes aux objectifs de l'éducation tels qu'énumérés au paragraphe 1 de l'article 13 et qu'ils répondent à certaines normes minimales.

¹⁴ Cette clause reprend celle du paragraphe 4 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et a un lien avec la liberté d'enseigner une religion ou une conviction proclamée au paragraphe 1 dudit article. (Voir l'observation générale 22 du Comité des droits de l'homme, qui concerne l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, quarante-huitième session, 1993.) Le Comité note que le caractère fondamental de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est attesté par le fait qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte, il ne peut y être dérogé même en cas de danger public exceptionnel.

Ces normes minimales peuvent concerner l'admission, les programmes scolaires ou la reconnaissance des diplômes. Elles doivent être à leur tour conformes aux objectifs de l'éducation énoncés au paragraphe 1 de l'article 13.

30. En vertu du paragraphe 4 de l'article 13, toute personne, y compris les non-nationaux, est libre de créer et de diriger des établissements d'enseignement. Cette liberté s'étend aux "personnes morales". Elle englobe le droit de créer et de diriger tout type d'établissement d'enseignement, y compris des écoles maternelles, des universités et des centres d'éducation pour adultes.

Elle est assujettie à l'obligation de conformité avec les objectifs de l'éducation visés au paragraphe 1 de l'article 13 et avec les normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation. Compte tenu des principes de non-discrimination, d'égalité des chances et de participation effective de tous à la vie de la société, l'État est tenu de veiller à ce que la liberté dont il est question au paragraphe 4 de l'article 13 ne se traduise pas par des disparités extrêmes des possibilités d'éducation pour certains groupes sociaux.

Article 13 : Notions spéciales d'application générale

Non-discrimination et égalité de traitement

31. *L'interdiction de la discrimination, qui est consacrée au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, n'est ni sujette à une mise en oeuvre progressive ni tributaire des ressources disponibles* : elle s'applique sans

réserve et directement à tous les aspects de l'enseignement et vaut pour tous les motifs sur lesquels le droit international interdit de fonder l'exercice d'une discrimination quelle qu'elle soit.

Le Comité interprète le paragraphe 2 de l'article 2 et l'article 3 à la lumière de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et des dispositions pertinentes de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, de 1989 (Convention No 169), et il souhaite appeler l'attention sur les considérations qui suivent.

32. L'adoption à titre temporaire de mesures spéciales destinées à garantir aux hommes et aux femmes et aux groupes défavorisés l'égalité de fait ne constitue pas une violation du principe de non-discrimination pour ce qui est du droit à l'éducation, dès lors que ces mesures ne conduisent pas à l'application aux divers groupes de normes inégales ou distinctes et à condition qu'elles ne soient pas maintenues une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient.

33. Dans certaines circonstances, l'existence de systèmes ou d'établissements d'enseignement séparés destinés aux groupes entrant dans l'une des catégories énumérées au paragraphe 2 de l'article 2 sera réputée ne pas constituer une violation du Pacte. À cet égard, le Comité reprend à son compte l'article 2 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (1960)¹⁵.

¹⁵ L'article 2 est libellé comme suit : "Lorsqu'elles sont admises par l'État, les situations suivantes ne sont pas considérées comme constituant des discriminations au sens de l'article premier de la présente Convention :

- a) La création ou le maintien de systèmes ou d'établissements d'enseignement séparés pour les élèves des deux sexes, lorsque ces systèmes ou établissements présentent des facilités d'accès à l'enseignement équivalentes, disposent d'un personnel enseignant possédant des qualifications de même ordre, ainsi que de locaux scolaires et d'un équipement de même qualité, et permettent de suivre les mêmes programmes d'études ou des programmes d'études équivalents;
- b) La création ou le maintien, pour des motifs d'ordre religieux ou linguistiques, de systèmes ou d'établissements séparés dispensant un enseignement qui correspond au choix des parents ou tuteurs légaux des élèves, si l'adhésion à ces systèmes ou la fréquentation de ces établissements demeure facultative et si l'enseignement dispensé est conforme aux normes qui peuvent avoir été prescrites ou approuvées par les autorités compétentes, en particulier pour l'enseignement du même degré;
- c) La création ou le maintien d'établissements d'enseignement privés, si ces établissements ont pour objet non d'assurer l'exclusion d'un groupe quelconque, mais d'ajouter aux possibilités d'enseignement qu'offrent les pouvoirs publics, si leur fonctionnement répond à cet objet et si l'enseignement dispensé est conforme aux normes qui peuvent avoir été prescrites ou approuvées par les autorités compétentes, en particulier pour l'enseignement du même degré."

34. Le Comité prend note de l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'alinéa e) de l'article 3 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et confirme que le principe de non-discrimination s'étend à toutes les personnes d'âge scolaire qui résident sur le territoire d'un État partie, y compris les non-nationaux, indépendamment de leur statut juridique.

35. De grandes disparités en matière de dotations budgétaires qui se traduisent par la prestation de services de qualité différente selon le lieu de résidence des bénéficiaires peuvent constituer une discrimination au sens du Pacte.

36. Le Comité confirme le paragraphe 35 de son observation générale 5, qui traite du droit à l'éducation des personnes souffrant d'un handicap, de même que les paragraphes 36 à 42 de son observation générale 6, qui portent sur la situation des personnes âgées au regard des articles 13 à 15 du Pacte.

37. Les États parties doivent exercer un contrôle sur l'éducation - englobant l'ensemble des politiques éducatives, des établissements d'enseignement, des programmes, des dépenses et autres pratiques - de manière à détecter toute discrimination de fait et à y remédier. Les statistiques relatives à l'éducation devraient être ventilées par motif sur lequel il est interdit de fonder l'exercice d'une discrimination.

*Libertés académiques et autonomie des établissements d'enseignement*¹⁶

38. Ayant examiné les rapports de nombreux États parties, le Comité est parvenu à la conclusion que le droit à l'éducation ne peut être exercé que s'il s'accompagne des libertés académiques tant pour le personnel enseignant que pour les étudiants. C'est pourquoi il juge bon et utile, même si cette question n'est pas explicitement visée à l'article 13, de formuler quelques observations

à ce sujet. Les observations qui suivent concernent spécialement les établissements d'enseignement supérieur car, comme le Comité a pu le constater, le personnel enseignant de l'enseignement supérieur et les étudiants de l'enseignement supérieur sont particulièrement exposés aux pressions politiques et autres, ce qui sape les libertés académiques. Le Comité souhaite cependant souligner que le personnel enseignant et les élèves, à tous les niveaux de l'enseignement, sont fondés à jouir des libertés académiques, de sorte que nombre des observations ci-après sont d'application générale.

39. Les membres de la communauté universitaire sont libres, individuellement ou collectivement, d'acquérir, développer et transmettre savoir et idées à travers la recherche, l'enseignement, l'étude, les discussions, la documentation, la production, la création ou les publications.

Les libertés académiques englobent la liberté pour l'individu d'exprimer librement ses opinions sur l'institution ou le système dans lequel il travaille, d'exercer ses fonctions sans être soumis à des mesures discriminatoires et sans crainte de répression de la part de l'État ou de tout autre acteur, de participer aux travaux d'organismes universitaires professionnels ou représentatifs et de jouir de tous les droits de l'homme reconnus sur le plan international applicables aux autres individus relevant de la même juridiction.

La jouissance des libertés académiques a pour contrepartie des obligations, par exemple celles de respecter les libertés académiques d'autrui, de garantir un débat contradictoire équitable et de réserver le même traitement à tous sans discrimination fondée sur l'un ou l'autre des motifs prescrits.

40. L'exercice des libertés académiques nécessite l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur. Être autonome, c'est pour un établissement d'enseignement supérieur jouir du degré d'indépendance dont il a besoin pour prendre des décisions efficaces, qu'il s'agisse de ses travaux, de ses normes, de sa gestion ou de ses activités connexes.

¹⁶ Voir la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997).

Il reste que cette autonomie doit être compatible avec les systèmes de contrôle public, en ce qui concerne en particulier les fonds octroyés par l'État. Vu les importants investissements publics réalisés dans l'enseignement supérieur, il importe d'établir un équilibre satisfaisant entre l'autonomie de l'établissement et l'obligation qu'il a de rendre des comptes.

Dans ce domaine, il n'existe pas d'arrangement type unique : les arrangements institutionnels doivent néanmoins être raisonnables, justes et équitables et aussi transparents et ouverts à la participation que possible.

*La discipline scolaire*¹⁷

41. De l'avis du Comité, les châtiments corporels sont incompatibles avec un des principes directeurs clefs du droit international relatif aux droits de l'homme, inscrit au préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des deux Pactes, à savoir la dignité humaine¹⁸. D'autres règles disciplinaires peuvent l'être aussi, par exemple l'humiliation en public.

De même, aucune règle de discipline ne devrait bafouer d'autres droits protégés par le Pacte, comme le droit à une alimentation. Les États parties sont dans l'obligation de prendre des mesures pour veiller à ce qu'aucun établissement d'enseignement, public ou privé, relevant de leur juridiction n'applique de règles disciplinaires incompatibles avec le Pacte.

Le Comité salue les initiatives que certains États parties ont prises pour inciter les établissements d'enseignement à appréhender le problème de la discipline scolaire sous un angle "positif", non violent.

Limitations apportées à l'article 13

42. Le Comité tient à souligner que la clause restrictive du Pacte, à savoir l'article 4, vise principalement à protéger les droits des individus, plus qu'il n'autorise l'État à imposer des restrictions. L'État partie qui prononce la fermeture d'une université ou d'un autre établissement d'enseignement pour des motifs tels que la sécurité nationale ou la préservation de l'ordre public est tenu de justifier une mesure aussi grave au regard de chacune des conditions énoncées à l'article 4.

II. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS PARTIES ET MANQUEMENTS À CES OBLIGATIONS

Obligations juridiques générales

43. S'il est vrai que le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat¹⁹.

Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à l'éducation : par exemple celle de "garantir" qu'il sera exercé "sans discrimination aucune" (art. 2, par. 2) et celle d'"agir" (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application pleine et entière de l'article 13²⁰. Les mesures à prendre à cet effet doivent avoir un caractère "délibéré, concret et viser" au plein exercice du droit à l'éducation.

¹⁷ En formulant ce paragraphe, le Comité a pris note de la jurisprudence qui se développe dans d'autres instances relevant du système international de protection des droits de l'homme, comme par exemple l'interprétation que le Comité des droits de l'enfant a donnée du paragraphe 2 de l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'interprétation de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques donnée par le Comité des droits de l'homme.

¹⁸ Le Comité note qu'il n'est pas évoqué au paragraphe 2 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais les rédacteurs du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont expressément cité l'épanouissement de la dignité de la personnalité humaine au nombre des objectifs vers lesquels l'éducation doit obligatoirement tendre (art. 13, par. 1).

¹⁹ Voir le paragraphe 1 de l'observation générale 3 du Comité.

²⁰ Voir le paragraphe 2 de l'observation générale 3 du Comité.

44. Le fait que la réalisation du droit à l'éducation s'inscrit dans le temps, c'est-à-dire qu'elle s'opère "progressivement", ne devrait pas être interprété comme privant les obligations de l'État partie de tout contenu effectif. Il signifie que les États parties ont pour obligation précise et constante "d'œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible" pour appliquer intégralement l'article 13²¹.

45. Tout laisse supposer que le Pacte n'autorise aucune mesure régressive s'agissant du droit à l'éducation, ni d'ailleurs des autres droits qui y sont énumérés. S'il prend une mesure délibérément régressive, l'État partie considéré doit apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et qu'elle est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte et à l'ensemble des ressources disponibles²².

46. Le droit à l'éducation, à l'instar de tous les droits de l'homme, impose trois catégories ou niveaux d'obligations aux États parties : les obligations de le respecter, de le protéger et de le mettre en œuvre. Cette dernière englobe du même coup deux obligations, celle de faciliter l'exercice et celle de l'assurer.

47. L'obligation de respecter le droit à l'éducation requiert des États parties qu'ils évitent de prendre des mesures susceptibles d'en entraver ou d'en empêcher l'exercice. L'obligation de le protéger requiert des États parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans son exercice. L'obligation de faciliter l'exercice du droit à l'éducation requiert des États qu'ils prennent des mesures concrètes permettant aux particuliers et aux communautés de jouir du droit à l'éducation et les aidant à le faire.

Enfin, les États parties ont pour obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation. D'une façon générale, ils sont tenus d'assurer

l'exercice d'un droit donné énoncé dans le Pacte lorsqu'un particulier ou un groupe de particuliers sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens dont ils disposent. Il reste que la portée de cette obligation est toujours subordonnée au libellé du Pacte.

48. À cet égard, deux aspects de l'article 13 méritent de retenir l'attention. **Premièrement, cet article part à l'évidence du postulat que les États assument au premier chef la responsabilité de fournir directement des services éducatifs dans la plupart des cas :** les États parties reconnaissent par exemple qu'"il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" (art. 13, par. 2 e)).

Deuxièmement, vu que le libellé du paragraphe 2 de l'article 13 est différent selon qu'il s'agit de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur ou de l'éducation de base, les paramètres définissant l'obligation des États parties d'assurer l'exercice du droit à l'éducation ne sont pas les mêmes pour tous les niveaux de l'enseignement.

Il ressort ainsi du libellé du Pacte que les États parties ont pour obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation, mais que l'ampleur de cette obligation n'est pas la même pour tous les niveaux ou tous les types d'enseignement. Le Comité constate que cette interprétation de l'obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation dans le cadre de l'article 13 coïncide avec la législation et la pratique de nombreux États parties.

Obligations juridiques spécifiques

49. Les États parties sont tenus de veiller à ce que les programmes d'enseignement, à tous les niveaux du système éducatif, tendent vers les objectifs énumérés au paragraphe 1 de l'article 13²³.

²¹ Voir le paragraphe 9 de l'observation générale 3 du Comité.

²² Voir le paragraphe 9 de l'observation générale 3 du Comité.

²³ Il existe de nombreux ouvrages de référence auxquels les États parties peuvent se reporter, comme par exemple les *Guidelines for Curriculum and Textbook Development in International Education (ED/ECS/HCI)* de l'UNESCO. Un des objectifs du paragraphe 1 de l'article 13 consiste à "renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Dans ce contexte, les États parties devraient se reporter aux initiatives élaborées dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme. Le Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme, adopté par l'Assemblée générale en 1996, et les Directives pour l'établissement des plans nationaux d'éducation en matière de droits de l'homme mises au point par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour aider les États dans l'action à mener dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme sont à cet égard particulièrement instructifs.

Les États parties sont dans l'obligation de mettre en place et de maintenir un système transparent et efficace pour s'assurer que l'éducation est en fait axée sur les objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13.

50. S'agissant du paragraphe 2 de l'article 13, les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en oeuvre le droit à l'éducation pour ce qui est de chacune de ses "caractéristiques essentielles" (dotations, accessibilité, acceptabilité, adaptabilité).

Par exemple, un État doit respecter la fourniture de services éducatifs en ne fermant pas les écoles privées; protéger l'accessibilité à l'éducation en veillant à ce que des tiers, y compris des parents et des employeurs, n'empêchent pas les filles de fréquenter l'école; faciliter l'acceptabilité de l'éducation en prenant des mesures concrètes pour faire en sorte que l'éducation convienne du point de vue culturel aux minorités et aux peuples autochtones et qu'elle soit de bonne qualité pour tous; assurer l'adaptabilité de l'éducation en élaborant et en finançant des programmes scolaires qui reflètent les besoins actuels des étudiants dans un monde en mutation; et assurer la fourniture de services éducatifs en s'employant à mettre en place un réseau d'écoles, notamment en construisant des salles de classe, en offrant des programmes, en fournissant des matériels didactiques, en formant des enseignants et en leur versant un traitement compétitif sur le plan intérieur.

51. Comme on l'a vu, les obligations des États parties dans le domaine de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur et de l'éducation de base ne sont pas identiques. Il ressort du libellé du paragraphe 2 de l'article 13 que les États parties ont pour obligation d'accorder la priorité à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit²⁴. Le fait que l'article 14 donne la priorité à l'enseignement primaire vient

renforcer cette interprétation. L'obligation d'assurer un enseignement primaire à tous est une obligation immédiate pour tous les États parties.

52. En ce qui concerne les alinéas b) à d) du paragraphe 2 de l'article 13, les États parties ont pour obligation immédiate d'"agir" en vue d'assurer à toutes les personnes relevant de leur juridiction un enseignement secondaire et supérieur et une éducation de base. Au minimum, ils sont tenus d'adopter et de mettre en oeuvre une stratégie nationale d'éducation englobant l'enseignement secondaire et supérieur et l'éducation de base, conformément au Pacte. Cette stratégie devrait prévoir des mécanismes, par exemple des indicateurs et des critères, à partir desquels il serait possible de suivre de près les progrès en la matière.

53. En vertu de l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 13, les États parties sont tenus de veiller à l'établissement d'un système adéquat de bourses au profit des groupes défavorisés²⁵. L'obligation de poursuivre activement "le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" renforce l'idée que les États parties ont au premier chef la charge d'assurer directement l'exercice du droit à l'éducation dans la plupart des cas²⁶.

54. Les États parties sont tenus d'établir des "normes minimales en matière d'éducation" auxquelles tous les établissements d'enseignement privés créés conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 13 doivent se conformer. Ils doivent par ailleurs disposer d'un système transparent et efficace permettant de s'assurer du respect de ces normes. Les États parties n'ont nullement l'obligation de financer des établissements créés en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 13, mais si un État choisit de verser une subvention à des établissements d'enseignement privés, il doit le faire sur une base non discriminatoire.

²⁴ À propos de la signification des mots "obligatoire" et "gratuité", voir les paragraphes 6 et 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14.

²⁵ Dans certains cas, la mise en place d'un tel système pourrait être un objectif tout à fait indiqué de l'assistance et de la coopération internationales envisagées au paragraphe 1 de l'article 2.

²⁶ Comme l'UNICEF l'a fait observer dans le contexte de l'éducation de base, "seul l'État peut rassembler toutes les composantes dans un système éducatif cohérent mais néanmoins flexible". La situation des enfants dans le monde 1999. "La révolution de l'éducation", p. 69.

55. Les États parties doivent faire en sorte que les communautés et les familles ne soient pas tributaires du travail des enfants. Le Comité affirme tout particulièrement l'importance que l'éducation revêt dans l'élimination du travail des enfants, ainsi que les obligations énoncées au paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de 1999 sur les pires formes de travail des enfants (Convention No 182)²⁷.

En outre, compte tenu du paragraphe 2 de l'article 2, les États parties doivent s'efforcer de faire disparaître les stéréotypes sexistes et autres qui entravent l'accès à l'éducation des filles, des femmes et d'autres personnes appartenant à des groupes défavorisés.

56. Dans son observation générale 3, le Comité a appelé l'attention sur l'obligation que chacun des États parties a d'"agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique", pour mettre pleinement en oeuvre les droits reconnus dans le Pacte, dont le droit à l'éducation²⁸.

Le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte, l'Article 56 de la Charte des Nations Unies, l'article 10 de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous et le paragraphe 34 de la première partie de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne renforcent tous l'obligation que les États parties ont d'apporter à l'échelle internationale leur aide et leur concours en vue de la pleine réalisation du droit à l'éducation. Dans le cadre de la négociation et de la ratification des accords internationaux, les États parties devraient prendre des mesures pour faire en sorte que ces instruments n'aient pas d'effet préjudiciable sur le droit à l'éducation. De même, ils sont tenus de veiller, en tant que membres d'organisations internationales, y compris les organisations internationales financières, à ce que leurs actes prennent dûment en considération le droit à l'éducation.

57. Dans son observation générale 3, le Comité a confirmé que les États parties ont "l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel" de chacun des droits énoncés dans le Pacte, dont le droit à l'éducation. Dans le contexte de l'article 13, cette "obligation fondamentale minimum" englobe l'obligation d'assurer l'accès, sans discrimination, aux établissements d'enseignement et aux programmes éducatifs publics ; de veiller à ce que l'éducation dispensée soit conforme aux objectifs exposés au paragraphe 1 de l'article 13 ; d'assurer un enseignement primaire à tous, conformément au paragraphe 2 a) de l'article 13 ; d'adopter et de mettre en oeuvre une stratégie nationale en matière d'éducation qui englobe l'enseignement secondaire et supérieur et l'éducation de base ; et de garantir le libre choix de l'éducation, sans ingérence de l'État ou de tiers, sous réserve qu'elle soit conforme aux "normes minimales en matière d'éducation" (art. 13, par. 3 et 4).

Manquements aux obligations

58. Lorsque le contenu normatif de l'article 13 (section I) est appliqué aux obligations tant générales que spécifiques des États parties (section II), il en résulte un processus dynamique qui permet de mettre plus facilement en évidence les atteintes au droit à l'éducation. Le droit à l'éducation peut être violé du fait d'une action directe de l'État partie (action) ou du fait de la non-adoption de mesures requises par le Pacte (omission).

59. À titre indicatif, les manquements à l'article 13 peuvent comprendre : le fait d'adopter, ou de ne pas abroger, des dispositions législatives qui établissent en matière d'éducation une discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes, fondée sur un quelconque des motifs sur lesquels il est précisément interdit de la fonder ; le fait de ne pas adopter de mesures destinées à s'attaquer concrètement à la discrimination

²⁷ Aux termes du paragraphe 2 de l'article 7, "[t]out Membre doit, en tenant compte de l'importance de l'éducation en vue de l'élimination du travail des enfants, prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour : [...] c) assurer l'accès à l'éducation de base gratuite et, lorsque cela est possible et approprié, à la formation professionnelle pour tous les enfants qui auront été soustraits aux pires formes de travail des enfants" (Convention No 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants, 1999).

²⁸ Voir l'observation générale 3 du Comité, par. 13 et 14.

dans le domaine de l'enseignement ; l'application de programmes scolaires qui ne cadrent pas avec les objectifs de l'éducation énoncés au paragraphe 1 de l'article 13 ; l'absence de système transparent et efficace permettant de s'assurer de la conformité de l'éducation avec le paragraphe 1 de l'article 13 ; le fait de ne pas assurer, à titre prioritaire, un enseignement primaire obligatoire et accessible à tous gratuitement; le fait de ne pas prendre des mesures ayant un caractère délibéré et concret et visant à la réalisation progressive du droit à l'enseignement

secondaire et supérieur et à l'éducation de base conformément aux alinéas b) à d) du paragraphe 2 de l'article 13 ; l'interdiction d'établissements d'enseignement privés; le fait de ne pas s'assurer que les établissements d'enseignement privés se conforment aux "normes minimales en matière d'éducation" requises en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 13 ; le déni des libertés académiques au personnel et aux étudiants ; la fermeture d'établissements d'enseignement en période de tensions politiques, en violation de l'article 4.

III. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ACTEURS AUTRES QUE LES ÉTATS PARTIES

60. Compte tenu de l'article 22 du Pacte, le rôle revenant aux organismes des Nations Unies, notamment au niveau des pays à travers le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, est d'une importance toute particulière en vue de la mise en œuvre des dispositions de l'article 13.

Il conviendrait de déployer des efforts coordonnés en faveur de l'exercice du droit à l'éducation, afin d'améliorer l'harmonisation et l'interaction des mesures prises par tous les acteurs concernés, dont les diverses composantes de la société civile.

L'UNESCO, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'UNICEF, le BIT, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le Fonds monétaire international et les autres organismes des Nations Unies compétents devraient intensifier leur coopération aux fins de la mise en œuvre du droit à l'éducation au niveau

national, compte dûment tenu de leurs mandats spécifiques et en fonction de leurs compétences respectives. Les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le FMI, devraient en particulier faire une place plus grande à la protection du droit à l'éducation dans leur politique de prêt, leurs accords de crédit et leurs programmes d'ajustement structurel de même que dans le cadre des mesures prises pour faire front à la crise de la dette²⁹.

En examinant les rapports des États parties, le Comité examinera les effets de l'aide apportée par les acteurs autres que les États parties sur l'aptitude des États à s'acquitter de leurs obligations au titre de l'article 13. L'adoption par les institutions spécialisées, les programmes et les organes des Nations Unies d'une démarche fondée sur les droits de l'homme facilitera grandement la mise en œuvre du droit à l'éducation.

²⁹ Voir l'observation générale 2 du Comité, par. 9.

**COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Vingt-deuxième session
Genève, 25 avril-12 mai 2000
Point 3 de l'ordre du jour

**QUESTIONS DE FOND CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE
DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS****OBSERVATION GÉNÉRALE N° 14 (2000)**

Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)

1. La santé est un droit fondamental de l'être humain, indispensable à l'exercice des autres droits de l'être humain. Toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé susceptible d'être atteint, lui permettant de vivre dans la dignité. La réalisation du droit à la santé peut être assurée par de nombreuses démarches, qui sont complémentaires, notamment la formulation de politiques en matière de santé ou la mise en œuvre de programmes de santé tels qu'ils sont élaborés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ou l'adoption d'instruments juridiques spécifiques. En outre, le droit à la santé comprend certains éléments dont le respect est garanti par la loi¹.

2. Le droit de l'être humain à la santé est consacré dans de nombreux instruments internationaux.

La Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit, au paragraphe 1 de son article 25 : "Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires".

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient l'article le plus complet consacré dans le droit international des droits de l'homme au droit à la santé.

Conformément au paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte, les États parties reconnaissent "le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre" et le paragraphe 2 de l'article 12 contient une énumération, à titre d'illustration, d'un certain nombre de "mesures que les États parties ... prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit".

En outre, le droit à la santé est consacré, notamment, au paragraphe e) iv) de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, au paragraphe 1 f) de l'article 11 et à l'article 12 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 et à l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989.

¹ Par exemple, le principe de la non-discrimination dans l'accès aux installations, aux biens et aux services en matière de santé est un droit garanti par la loi dans de nombreuses juridictions nationales.

Plusieurs instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent également le droit à la santé, notamment la Charte sociale européenne de 1961, telle que révisée (art. 11), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (art. 16) et le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels de 1988 (art. 10). De même, le droit à la santé a été proclamé par la Commission des droits de l'homme² ainsi que dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993 et d'autres instruments internationaux³.

3. Le droit à la santé est étroitement lié à d'autres droits de l'homme et dépend de leur réalisation : il s'agit des droits énoncés dans la Charte internationale des droits de l'homme, à savoir les droits à l'alimentation, au logement, au travail, à l'éducation, à la dignité humaine, à la vie, à la non-discrimination et à l'égalité, le droit de ne pas être soumis à la torture, le droit au respect de la vie privée, le droit d'accès à l'information et les droits à la liberté d'association, de réunion et de mouvement. Ces droits et libertés, notamment, sont des composantes intrinsèques du droit à la santé.

4. Lors de la rédaction de l'article 12 du Pacte, la Troisième Commission de l'Assemblée générale de l'ONU n'a pas repris la définition de la santé contenue dans le préambule de la Constitution de l'OMS, pour laquelle "la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité".

Toutefois, la formulation "le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre" figurant au paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte ne se limite pas au droit aux soins de santé. Au contraire, comme il

ressort du processus d'élaboration et du libellé spécifique du paragraphe 2 de l'article 12, le droit à la santé englobe une grande diversité de facteurs socioéconomiques de nature à promouvoir des conditions dans lesquelles les êtres humains peuvent mener une vie saine et s'étend aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'alimentation et la nutrition, le logement, l'accès à l'eau salubre et potable et à un système adéquat d'assainissement, des conditions de travail sûres et hygiéniques et un environnement sain.

5. Le Comité n'ignore pas que, pour des millions d'êtres humains dans le monde, la pleine jouissance du droit à la santé reste un objectif lointain. De plus, dans de nombreux cas, en particulier pour les couches de la population vivant dans la pauvreté, cet objectif devient de plus en plus inaccessible.

Le Comité reconnaît l'existence d'obstacles structurels et autres considérables résultant de facteurs internationaux et autres échappant au contrôle des États, qui entravent la pleine mise en œuvre de l'article 12 dans un grand nombre d'États parties.

6. Dans le souci d'aider les États parties à mettre en œuvre le Pacte et à s'acquitter de leurs obligations en matière d'établissement de rapports, la présente Observation générale porte sur le contenu normatif de l'article 12 (sect. I), les obligations des États parties (sect. II), les violations (sect. III) et la mise en œuvre au niveau national (sect. IV), tandis que les obligations des acteurs autres que les États parties font l'objet de la section V.

La présente Observation générale est fondée sur l'expérience acquise depuis de nombreuses années par le Comité à l'occasion de l'examen des rapports des États parties.

² Dans la résolution 1989/11.

³ Les Principes concernant la protection des personnes atteintes de maladie mentale et l'amélioration des soins de santé mentale, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1961 (résolution 46/119), ainsi que l'Observation générale No 5 du Comité concernant les personnes souffrant d'un handicap, s'appliquent à ces catégories de personnes; le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement, tenue au Caire en 1994, ainsi que la Déclaration et le Programme d'action de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, tenue à Beijing en 1995, contiennent des définitions concernant respectivement la santé génésique et la santé des femmes.

I. CONTENU NORMATIF DE L'ARTICLE 12

7. Le paragraphe 1 de l'article 12 contient une définition du droit à la santé et le paragraphe 2 cite à titre d'illustration et de manière non exhaustive des exemples d'obligations incombant aux États parties.

8. Le droit à la santé ne saurait se comprendre comme le droit d'être en bonne santé. Le droit à la santé suppose à la fois des libertés et des droits. Les libertés comprennent le droit de l'être humain de contrôler sa propre santé et son propre corps, y compris le droit à la liberté sexuelle et génésique, ainsi que le droit à l'intégrité, notamment le droit de ne pas être soumis à la torture et de ne pas être soumis sans son consentement à un traitement ou une expérience médicale. D'autre part, les droits comprennent le droit d'accès à un système de protection de la santé qui garantisse à chacun, sur un pied d'égalité la possibilité de jouir du meilleur état de santé possible.

9. La notion de "meilleur état de santé susceptible d'être atteint" visée au paragraphe 1 de l'article 12, repose à la fois sur la situation biologique et socioéconomique de chaque individu au départ et sur les ressources dont dispose l'État. Il existe un certain nombre d'éléments qui ne peuvent être englobés dans la relation entre l'État et l'individu; en particulier, la bonne santé ne peut être garantie par un État et les États ne peuvent pas davantage assurer une protection contre toutes les causes possibles de mauvaise santé de l'être humain.

Ainsi, les facteurs génétiques, la propension individuelle à la maladie et l'adoption de modes de vie malsains ou à risque peuvent jouer un rôle important dans l'état de santé d'un individu. En conséquence, le droit à la santé doit être entendu comme le droit de jouir d'une diversité d'installations, de biens, de services et de conditions nécessaires à la réalisation du droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint.

10. Depuis l'adoption des deux Pactes internationaux en 1966, la situation mondiale en matière de santé a évolué de manière spectaculaire et la notion de santé a considérablement évolué et s'est également élargie. Davantage de facteurs déterminants de la santé sont désormais pris en considération, tels que la répartition des ressources et les différences entre les sexes. La définition élargie de la santé intègre en outre certaines considérations à caractère social, telles que la violence et les conflits armés⁴.

En outre, certaines maladies auparavant inconnues, comme le virus de l'immunodéficience humaine et le syndrome d'immunodéficience humaine acquise (VIH/sida), et d'autres maladies, qui sont devenues plus répandues, comme le cancer, s'ajoutant à l'accroissement rapide de la population mondiale, ont créé de nouveaux obstacles à la réalisation du droit à la santé, qu'il faut prendre en considération dans l'interprétation de l'article 12.

11. Le Comité interprète le droit à la santé, tel que défini au paragraphe 1 de l'article 12, comme un droit global, dans le champ duquel entrent non seulement la prestation de soins de santé appropriés en temps opportun, mais aussi les facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'accès à l'eau salubre et potable et à des moyens adéquats d'assainissement, l'accès à une quantité suffisante d'aliments sains, la nutrition et le logement, l'hygiène du travail et du milieu et l'accès à l'éducation et à l'information relatives à la santé, notamment la santé sexuelle et génésique.

Un autre aspect important est la participation de la population à la prise de toutes les décisions en matière de santé aux niveaux communautaire, national et international.

⁴ Art. 3 commun des Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de guerre; Protocole additionnel I (1977) relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, art. 75 2) a); Protocole additionnel II (1977) relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, art. 4 a).

¹ Par exemple, le principe de la non-discrimination dans l'accès aux installations, aux biens et aux services en matière de santé est un droit garanti par la loi dans de nombreuses juridictions nationales.

12. Le droit à la santé sous toutes ses formes et à tous les niveaux suppose l'existence des éléments interdépendants et essentiels suivants, dont la mise en œuvre précise dépendra des conditions existant dans chacun des États parties :

a) Disponibilité. Il doit exister dans l'État partie, en quantité suffisante, des installations, des biens et des services ainsi que des programmes fonctionnels en matière de santé publique et de soins de santé. La nature précise des installations, des biens et des services dépendra de nombreux facteurs, notamment du niveau de développement de l'État partie.

Ces installations, biens et services comprendront toutefois les éléments fondamentaux déterminants de la santé tels que l'eau salubre et potable et des installations d'assainissement appropriées, des hôpitaux, des dispensaires et autres installations fournissant des soins de santé, du personnel médical et professionnel qualifié recevant un salaire décent par rapport au niveau national, et des médicaments essentiels, au sens du Programme d'action pour les médicaments essentiels de l'OMS⁵.

b) Accessibilité. Les installations, biens et services en matière de santé⁶ doivent être accessibles, sans discrimination, à toute personne relevant de la juridiction de l'État partie.

L'accessibilité comporte quatre dimensions qui se recoupent mutuellement :

i) Non-discrimination : les installations, biens et services en matière de santé doivent être accessibles à tous, en particulier aux groupes de populations les plus vulnérables ou marginalisés, conformément à la loi et dans les faits, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs proscrits⁷.

ii) Accessibilité physique : les installations, biens et services en matière de santé doivent être physiquement accessibles sans danger pour tous les groupes de la population, en particulier les groupes vulnérables ou marginalisés tels que les minorités ethniques et les populations autochtones, les femmes, les enfants, les adolescents, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes atteintes du VIH/sida. L'accessibilité signifie également que les services médicaux et les facteurs fondamentaux déterminants de la santé, tels que l'eau salubre et potable et les installations d'assainissement appropriées, soient physiquement accessibles sans danger, y compris dans les zones rurales. L'accessibilité comprend en outre l'accès approprié aux bâtiments pour les personnes handicapées.

iii) Accessibilité économique (abordabilité) : les installations, biens et services en matière de santé doivent être d'un coût abordable pour tous. Le coût des services de soins de santé ainsi que des services relatifs aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous, y compris pour les groupes socialement défavorisés. L'équité exige que les ménages les plus pauvres ne soient pas frappés de façon disproportionnée par les dépenses de santé par rapport aux ménages plus aisés.

iv) Accessibilité de l'information : l'accessibilité comprend le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées⁸ concernant les questions de santé. Toutefois, l'accessibilité de l'information ne doit pas porter atteinte au droit à la confidentialité des données de santé à caractère personnel.

⁵ Voir la liste modèle OMS des médicaments essentiels, version révisée de décembre 1999, WHO Drugs Information, vol. 13, No 4, 1999.

⁶ Sauf indication contraire, toute référence dans la présente Observation générale aux installations, biens et services en matière de santé englobe les facteurs fondamentaux déterminants de la santé énoncés aux paragraphes 11 et 12 a) de la présente Observation générale.

⁷ Voir les paragraphes 18 et 19 de la présente Observation générale.

⁸ Voir le paragraphe 2 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La présente Observation générale met particulièrement l'accent sur l'accès à l'information en raison de l'importance spéciale de cette question en ce qui concerne la santé.

c) Acceptabilité. Les installations, biens et services en matière de santé doivent être respectueux de l'éthique médicale et être appropriés sur le plan culturel, c'est-à-dire respectueux de la culture des individus, des minorités, des peuples et des communautés, réceptifs aux exigences spécifiques liées au sexe et au stade de la vie et être conçus de façon à respecter la confidentialité et à améliorer l'état de santé des intéressés.

d) Qualité. Outre qu'ils doivent être acceptables sur le plan culturel, les installations, biens et services en matière de santé doivent également être scientifiquement et médicalement appropriés et de bonne qualité, ce qui suppose, notamment, du personnel médical qualifié, des médicaments et du matériel hospitalier approuvés par les instances scientifiques et non périmés, un approvisionnement en eau salubre et potable et des moyens d'assainissement appropriés.

13. L'énumération non exhaustive d'exemples figurant au paragraphe 2 de l'article 12 apporte des indications sur l'action à mener par les États.

Il s'agit d'exemples génériques spécifiques de mesures découlant de la définition du droit à la santé au sens large figurant au paragraphe 1 de l'article 12, illustrant ainsi le contenu de ce droit, tel qu'il est décrit dans les paragraphes suivants⁹.

Paragraphe 2 a) de l'article 12. Le droit à la santé maternelle, infantile et génésique

14. Les mesures visant "la diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant" (par. 2 a) de l'article 12)¹⁰ peuvent s'entendre des mesures nécessaires pour améliorer les soins de santé maternelle et infantile, les services de santé en rapport avec la vie sexuelle et génésique, y compris l'accès à la planification de la famille, les soins pré et postnatals¹¹, les services d'obstétrique d'urgence ainsi que l'accès à l'information et aux ressources nécessaires pour agir sur la base de cette information¹².

Paragraphe 2 b) de l'article 12. Le droit à un environnement naturel et professionnel sain

15. Les mesures visant à "l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle" (par. 2 b) de l'article 12) comprennent notamment les mesures de prévention contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, les mesures visant à assurer un approvisionnement suffisant en eau salubre et potable et en moyens d'assainissement élémentaires ; et les mesures visant à empêcher et réduire l'exposition de la population à certains dangers tels que radiations ou produits chimiques toxiques et autres facteurs environnementaux nocifs ayant une incidence directe sur la santé des individus¹³.

⁹ Dans les textes et la pratique concernant le droit à la santé, il est fait souvent référence à trois niveaux de soins de santé : les soins de santé primaires concernent en général les maladies courantes et relativement sans gravité et sont dispensés par des professionnels de la santé et/ou des médecins généralistes pratiquant au sein de la communauté à un coût relativement faible; les soins de santé secondaires sont dispensés dans des centres, habituellement des hôpitaux, et concernent en général des maladies mineures ou graves relativement courantes, qui ne peuvent pas être traitées au niveau de la communauté et qui exigent des professionnels de la santé et des médecins ayant reçu une formation spécialisée, du matériel spécial et parfois une hospitalisation à un coût relativement élevé; les soins de santé tertiaires sont dispensés dans un nombre de centres relativement restreint, ils concernent en général un petit nombre de maladies mineures ou graves exigeant l'intervention de professionnels de la santé et de médecins spécialisés et du matériel spécial et sont souvent relativement coûteux. Étant donné que les formes de soins de santé primaires, secondaires et tertiaires se recoupent souvent et sont souvent interdépendantes, l'emploi de cette typologie ne permet pas toujours de fournir des critères distinctifs suffisants pour permettre d'évaluer le niveau de soins de santé que les États parties doivent assurer, et est en conséquence d'une utilité limitée pour ce qui est de l'interprétation de l'article 12 du point de vue normatif.

¹⁰ Selon l'OMS, la mortalité n'est plus un indicateur d'usage fréquent; on mesure plutôt le taux de mortalité infantile et le taux de mortalité des moins de cinq ans.

¹¹ Les soins "prénatals" sont les soins existants ou dispensés avant la naissance; les soins "périnatals" concernent une courte période avant et après la naissance (dans les statistiques médicales, cette période commence à l'achèvement de 28 semaines de gestation et est diversement définie comme s'achevant entre une et quatre semaines après la naissance); les soins "néonataux", en revanche, concernent la période couvrant les quatre premières semaines après la naissance; les soins "postnatals" sont les soins dispensés après la naissance. Dans la présente Observation générale, sont exclusivement employés les termes plus génériques de "pré et postnatals".

¹² La santé génésique recouvre la liberté pour les hommes et les femmes de décider s'ils veulent procréer et quand, le droit d'être informés sur les méthodes sûres, efficaces, abordables et acceptables de planification familiale, l'accès à la méthode de leur choix, ainsi que le droit d'avoir accès à des services appropriés de soins de santé, garantissant, par exemple, aux femmes le bon déroulement de leur grossesse et de leur accouchement.

¹³ Le Comité prend note à cet égard du principe 1 de la Déclaration de Stockholm de 1972, selon lequel : "L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être", ainsi que des faits nouveaux survenus récemment dans le domaine du droit international, en particulier de la résolution 45/94 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la nécessité d'assurer un environnement salubre pour le bien-être de chacun; il note également le principe 1 de la Déclaration de Rio et les dispositions des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, notamment de l'article 10 du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Protocole de San Salvador).

En outre, l'hygiène du travail consiste à réduire autant qu'il est raisonnablement possible les causes des risques pour la santé inhérents au milieu du travail¹⁴. Le paragraphe 2 b) de l'article 12 vise également les mesures permettant d'assurer un logement approprié et des conditions de travail salubres et hygiéniques, un apport alimentaire suffisant et une nutrition appropriée, ainsi qu'à décourager la consommation abusive d'alcool et l'usage du tabac, des drogues et d'autres substances nocives.

Paragraphe 2 c) de l'article 12. Le droit à la prophylaxie et au traitement des maladies et à la lutte contre les maladies

16. "La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies" (par. 2 c) de l'article 12) supposent la mise en place de programmes de prévention et d'éducation pour lutter contre les problèmes de santé liés au comportement, notamment les maladies sexuellement transmissibles, en particulier le VIH/sida, et les maladies nuisant à la santé sexuelle et génésique, ainsi que la promotion de déterminants sociaux de la bonne santé, tels que la sûreté de l'environnement, l'éducation, le développement économique et l'équité entre les sexes.

Le droit au traitement suppose la mise en place d'un système de soins médicaux d'urgence en cas d'accidents, d'épidémies et de risques sanitaires analogues, ainsi que la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'aide humanitaire dans les situations d'urgence. La lutte contre les maladies suppose des efforts individuels et communs de la part des États pour, notamment, assurer l'accès aux techniques nécessaires, appliquer et améliorer les méthodes de surveillance épidémiologique et de collecte de données désagrégées et mettre en place des programmes de vaccination et d'autres stratégies de lutte contre les maladies infectieuses ou améliorer les programmes existants.

Paragraphe 2 d) de l'article 12. Le droit d'accès aux installations, biens et services en matière de santé¹⁵

17. "La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie", tant physique que mentale, (par. 2 d) de l'article 12) suppose l'accès rapide, dans des conditions d'égalité, aux services essentiels de prévention, de traitement et de réadaptation ainsi qu'à l'éducation en matière de santé, la mise en place de programmes réguliers de dépistage, le traitement approprié, de préférence à l'échelon communautaire, des affections, maladies, blessures et incapacités courantes, l'approvisionnement en médicaments essentiels et la fourniture de traitements et de soins appropriés de santé mentale.

Un autre aspect important est l'amélioration et l'encouragement de la participation de la population à la mise en place de services de prévention et de soins de santé, notamment dans le domaine de l'organisation du secteur sanitaire et du système d'assurance et, plus particulièrement, sa participation aux décisions politiques ayant des incidences sur le droit à la santé, prises tant à l'échelon de la communauté qu'à l'échelon national.

Article 12. Thèmes spéciaux de portée générale

Non-discrimination et égalité de traitement

18. En vertu du paragraphe 2 de l'article 2 et de l'article 3, le Pacte proscrit toute discrimination dans l'accès aux soins de santé et aux éléments déterminants de la santé ainsi qu'aux moyens et titres permettant de se les procurer, qu'elle soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la

¹⁴ Convention No 155 de l'OIT, art. 4 2).

¹⁵ Voir le paragraphe 12 b) et la note 8 ci-dessus.

naissance, un handicap physique ou mental, l'état de santé (y compris l'infection par le VIH/sida), l'orientation sexuelle, la situation civile, politique, sociale ou autre, dans l'intention ou avec pour effet de contrarier ou de rendre impossible l'exercice sur un pied d'égalité du droit à la santé.

Le Comité souligne que nombre de mesures, de même que la plupart des stratégies et programmes visant à éliminer toute discrimination en matière de santé, peuvent être mises en œuvre moyennant des incidences financières minimales grâce à l'adoption, la modification ou l'abrogation de textes législatifs ou à la diffusion d'informations. Le Comité rappelle le paragraphe 12 de l'Observation générale No 3 soulignant que, même en temps de grave pénurie de ressources, les éléments vulnérables de la société doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux.

19. L'égalité d'accès aux soins de santé et aux services liés à la santé est un aspect du droit à la santé sur lequel il convient d'insister. Les États ont pour obligation spéciale de garantir aux personnes dépourvues de moyens suffisants l'accès à l'assurance maladie et au dispositif de soins de santé, ainsi que d'empêcher toute discrimination fondée sur des motifs proscrits à l'échelon international dans la fourniture de soins de santé et de services de santé, s'agissant en particulier des obligations fondamentales inhérentes au droit à la santé¹⁶.

Une mauvaise affectation des ressources peut aboutir à une discrimination qui n'est pas toujours manifeste. Par exemple, les investissements ne devraient pas privilégier de manière disproportionnée des services de santé curatifs coûteux, qui souvent ne sont accessibles qu'à une frange fortunée de la population, plutôt que des soins de santé primaires et une action de prévention sanitaire susceptibles de bénéficier à une proportion bien plus forte de la population.

Perspective sexospécifique

20. Le Comité recommande aux États d'intégrer une perspective sexospécifique dans les politiques, plans, programmes et travaux de recherche en rapport avec la santé afin de promouvoir un meilleur état de santé des hommes aussi bien que des femmes. Une démarche sexospécifique part du constat que la santé des hommes et des femmes est en grande partie fonction non seulement de facteurs biologiques mais aussi de facteurs socioculturels. La ventilation des données sanitaires et socioéconomiques en fonction du sexe est essentielle pour déceler et éliminer les inégalités dans le domaine de la santé.

Les femmes et le droit à la santé

21. Pour faire disparaître la discrimination à l'égard des femmes, il faut élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale globale en vue de promouvoir leur droit à la santé tout au long de leur vie. Une telle stratégie devrait prévoir des interventions visant à prévenir les maladies dont elles souffrent et à les soigner, ainsi que des mesures qui leur permettent d'accéder à une gamme complète de soins de santé de qualité et d'un coût abordable, y compris en matière de sexualité et de procréation.

Réduire les risques auxquels les femmes sont exposées dans le domaine de la santé, notamment en abaissant les taux de mortalité maternelle et en protégeant les femmes de la violence familiale, devrait être un objectif majeur. La réalisation du droit des femmes à la santé nécessite l'élimination de tous les obstacles qui entravent l'accès aux services de santé, ainsi qu'à l'éducation et à l'information, y compris en matière de santé sexuelle et génésique. Il importe également de prendre des mesures préventives, incitatives et correctives pour prémunir les femmes contre les effets de pratiques et de normes culturelles traditionnelles nocives qui les empêchent d'exercer pleinement leurs droits liés à la procréation.

¹⁶ Concernant ces obligations fondamentales, voir les paragraphes 43 et 44 de la présente Observation générale.

Les enfants et les adolescents

22. À l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 12, il est question de la nécessité de prendre des mesures pour réduire la mortalité infantile et promouvoir le développement sain du nourrisson et de l'enfant. Des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme adoptés ultérieurement, ont reconnu aux enfants et aux adolescents le droit de jouir du meilleur état de santé possible et d'avoir accès à des services médicaux¹⁷. La Convention relative aux droits de l'enfant enjoint aux États de garantir l'accès de l'enfant et de sa famille aux services de santé essentiels, y compris l'accès des mères aux soins prénatals et postnatals.

Selon la Convention, ces objectifs doivent s'accompagner de l'accès à des informations adaptées aux enfants sur les comportements propres à prévenir la maladie et à promouvoir la santé, ainsi que de la fourniture aux familles et à la communauté d'un soutien en vue de la mise en œuvre de ces pratiques. Le principe de non-discrimination veut que les filles, tout comme les garçons, accèdent dans des conditions d'égalité à une alimentation suffisante, à un environnement sûr et à des services de santé physique et mentale.

Il faudrait adopter des mesures efficaces et adéquates pour mettre fin aux pratiques traditionnelles nocives affectant la santé des enfants, notamment des fillettes, qu'il s'agisse du mariage précoce, des mutilations génitales ou des préférences manifestées à l'égard des enfants de sexe masculin en matière d'alimentation et de soins¹⁸. Les enfants handicapés devraient se voir offrir la possibilité de mener une vie enrichissante et décente ainsi que de participer à la vie de leur communauté.

23. Les États parties doivent prévoir à l'intention des adolescents un environnement sain et favorable leur donnant la possibilité de participer à la prise des décisions concernant leur santé, d'acquérir des connaissances élémentaires, de

se procurer des informations appropriées, de recevoir des conseils et de négocier les choix qu'ils opèrent en matière de comportement dans l'optique de la santé. La réalisation du droit des adolescents à la santé est fonction de la mise en place de soins de santé tenant compte des préoccupations des jeunes et respectant la confidentialité et l'intimité, y compris des services appropriés de santé sexuelle et génésique.

24. Dans tous les programmes et politiques visant à garantir aux enfants et aux adolescents le droit à la santé, leur intérêt supérieur est un élément essentiel à prendre en considération.

Personnes âgées

25. Concernant la réalisation du droit à la santé des personnes âgées, le Comité, conformément aux paragraphes 34 et 35 de l'Observation générale No 6 (1995), réaffirme l'importance d'une démarche concertée, associant la prévention, les soins et la réadaptation en matière de traitement médical. De telles mesures doivent être fondées sur des examens périodiques tant pour les hommes que pour les femmes, sur des soins de rééducation physique et psychologique visant à préserver les capacités fonctionnelles et l'autonomie des personnes âgées et sur la nécessité d'accorder aux personnes souffrant de maladies chroniques et aux malades en phase terminale l'attention et les soins voulus, en leur épargnant des souffrances inutiles et en leur permettant de mourir dans la dignité.

Personnes handicapées

26. Le Comité réaffirme le paragraphe 34 de son Observation générale No 5, qui porte sur la question des personnes handicapées dans le contexte du droit à la santé physique et mentale. Par ailleurs, il souligne la nécessité de veiller à ce que non seulement le secteur public de la santé, mais également les fournisseurs privés de services et d'équipements sanitaires respectent le principe de la non-discrimination à l'égard de ces personnes.

¹⁷ Paragraphe 1 de l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

¹⁸ Voir la résolution WHA47.10, de 1994, de l'Assemblée mondiale de la santé intitulée "Santé maternelle et infantile et planification familiale : pratiques traditionnelles nocives pour la santé des femmes et des enfants".

Peuples autochtones

27. Vu le développement du droit et de la pratique au niveau international et les mesures récentes prises par les États à l'égard des peuples autochtones¹⁹, le Comité juge utile de déterminer les éléments susceptibles de contribuer à définir leur droit à la santé pour aider les États sur le territoire duquel vivent des peuples autochtones à mettre en œuvre les dispositions de l'article 12 du Pacte. Le Comité considère que les peuples autochtones ont droit à des mesures spécifiques pour leur faciliter l'accès aux services et aux soins de santé. Ces services de santé doivent être adaptés au contexte culturel, tout en tenant compte des soins préventifs, des thérapeutiques et des remèdes traditionnels.

Les États devraient fournir aux peuples autochtones des ressources leur permettant de concevoir, de fournir et de contrôler de tels services afin qu'ils puissent jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint. Les plantes médicinales essentielles, les animaux et les minéraux nécessaires aux peuples autochtones pour jouir pleinement du meilleur état de santé possible devraient également être protégés.

Le Comité note que, dans les communautés autochtones, la santé des individus est souvent liée à celle de la société tout entière et revêt une dimension collective. À cet égard, le Comité considère que les activités liées au développement qui éloignent les peuples autochtones, contre leur gré, de leurs territoires et de leur environnement traditionnels, les privant de leurs sources de nutrition et rompant leur relation symbiotique avec leurs terres, ont des effets néfastes sur leur santé.

Limitations

28. Des considérations liées à la santé publique sont parfois invoquées par les États pour justifier une limitation de l'exercice de certains autres droits fondamentaux. Le Comité tient à souligner que la clause de limitation figurant à l'article 4 du Pacte vise essentiellement à protéger les droits des individus plutôt qu'à permettre aux États de les limiter. Par conséquent, un État partie qui, par exemple, restreint les mouvements de personnes souffrant de maladies transmissibles telles que l'infection par le VIH/sida ou les incarcère, refuse d'autoriser des médecins à traiter des personnes considérées comme des opposants au gouvernement, ou s'abstient de vacciner une communauté contre les principales maladies infectieuses pour des motifs tels que la sécurité nationale ou le maintien de l'ordre public se doit de justifier des mesures aussi graves au regard de chacun des éléments énoncés à l'article 4.

De telles restrictions doivent être conformes à la loi, y compris aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, compatibles avec la nature des droits protégés par le Pacte et imposées dans l'intérêt de buts légitimes, exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique.

29. Conformément au paragraphe 1 de l'article 5, de telles limitations doivent être proportionnées à l'objet (autrement dit l'option la moins restrictive doit être retenue lorsque plusieurs types de limitation peuvent être imposés). Même lorsque des limitations motivées par la protection de la santé publique sont foncièrement licites, elles doivent être provisoires et sujettes à un examen.

¹⁹ Parmi les normes internationales récentes intéressant les peuples autochtones, il convient de mentionner la Convention N° 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (1989); les alinéas c) et d) du paragraphe 1 de l'article 29 et l'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant (1989); l'alinéa j) de l'article 8 de la Convention sur la diversité biologique (1992), recommandant aux États de respecter, de préserver et de maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones; le programme Action 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992), en particulier le chapitre 26; et le paragraphe 20 de la première partie de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne (1993), affirmant que les États devraient prendre des mesures constructives concertées pour garantir aux populations autochtones le respect de tous les droits de l'homme en vertu du principe de la non-discrimination. Voir également le préambule et l'article 3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992); et l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (1994). Ces dernières années, un nombre croissant d'États ont modifié leur constitution et introduit des dispositions législatives reconnaissant les droits spécifiques des peuples autochtones.

II. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS PARTIES

Obligations juridiques générales

30. S'il est vrai que le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat. Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à la santé : par exemple celle de garantir qu'il sera exercé sans discrimination aucune (art. 2, par. 2) et celle d'agir (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application pleine et entière de l'article 12. Les mesures à prendre à cet effet doivent avoir un caractère délibéré et concret et viser au plein exercice du droit à la santé²⁰.

31. Le fait que la réalisation du droit à la santé s'inscrit dans le temps ne devrait pas être interprété comme privant les obligations de l'État partie de tout contenu effectif. Une réalisation progressive signifie plutôt que les États parties ont pour obligation précise et constante d'oeuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour appliquer intégralement l'article 12²¹.

32. Tout laisse supposer que le Pacte n'autorise aucune mesure rétrograde s'agissant du droit à la santé, ni d'ailleurs des autres droits qui y sont énumérés. S'il prend une mesure délibérément rétrograde, l'État partie doit apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et qu'elle est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte et à l'ensemble des ressources disponibles²².

33. Le droit à la santé, à l'instar de tous les droits de l'homme, impose trois catégories ou niveaux d'obligations aux États parties : les obligations de le respecter, de le protéger et de le mettre

en œuvre. Cette dernière englobe du même coup les obligations d'en faciliter l'exercice, de l'assurer et de le promouvoir²³. L'obligation de respecter le droit à la santé exige que l'État s'abstienne d'en entraver directement ou indirectement l'exercice alors que l'obligation de le protéger requiert des États qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de faire obstacle aux garanties énoncées à l'article 12. Enfin, l'obligation de mettre en œuvre le droit à la santé suppose que l'État adopte des mesures appropriées d'ordre législatif, administratif, budgétaire, judiciaire, incitatif ou autre pour en assurer la pleine réalisation.

Obligations juridiques spécifiques

34. Les États sont en particulier liés par l'obligation de respecter le droit à la santé, notamment en s'abstenant de refuser ou d'amoindrir l'égalité d'accès de toutes les personnes, dont les détenus, les membres de minorités, les demandeurs d'asile et les immigrants en situation irrégulière, aux soins de santé prophylactiques, thérapeutiques et palliatifs, en s'abstenant d'ériger en politique d'État l'application de mesures discriminatoires et en évitant d'imposer des pratiques discriminatoires concernant la situation et les besoins des femmes en matière de santé.

Entre en outre dans le champ de l'obligation de respecter celle qui incombe aux États de s'abstenir d'interdire ou d'entraver les méthodes prophylactiques, les pratiques curatives et les médications traditionnelles, de commercialiser des médicaments dangereux ou d'imposer des soins médicaux de caractère coercitif, sauf à titre exceptionnel pour le traitement de maladies mentales ou la prévention et la maîtrise de maladies transmissibles. De tels cas exceptionnels devraient être assujettis à des conditions précises et restrictives, dans le

²⁰ Voir l'Observation générale N° 13, par. 43.

²¹ Voir l'Observation générale N° 3, par. 9, et l'Observation générale N° 13, par. 44.

²² Voir l'Observation générale N° 3, par. 9, et l'Observation générale N° 13, par. 45.

²³ Selon les Observations générales N°s 12 et 13, l'obligation de mettre en œuvre un droit comprend celle d'en faciliter l'exercice et celle de l'assurer. Dans la présente Observation générale, elle englobe également l'obligation de le promouvoir en raison de l'importance primordiale de la promotion de la santé dans les travaux de l'OMS et d'autres organismes.

respect des meilleures pratiques établies et des normes internationales applicables, y compris les Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale²⁴.

De plus, les États devraient s'abstenir de restreindre l'accès aux moyens de contraception et à d'autres éléments en rapport avec la santé sexuelle et génésique, de censurer, retenir ou déformer intentionnellement des informations relatives à la santé, y compris l'éducation et l'information sur la sexualité, ainsi que d'empêcher la participation de la population aux affaires en relation avec la santé.

Les États devraient aussi s'abstenir de polluer de façon illicite l'air, l'eau et le sol, du fait par exemple d'émissions de déchets industriels par des installations appartenant à des entreprises publiques, d'employer des armes nucléaires, biologiques ou chimiques ou d'effectuer des essais à l'aide de telles armes si ces essais aboutissent au rejet de substances présentant un danger pour la santé humaine, et de restreindre à titre punitif l'accès aux services de santé, par exemple en temps de conflit armé, ce en violation du droit international humanitaire.

35. L'obligation de protéger le droit à la santé englobe, entre autres, les devoirs incombant à l'État d'adopter une législation ou de prendre d'autres mesures destinées à assurer l'égalité d'accès aux soins de santé et aux soins en rapport avec la santé fournis par des tiers, de veiller à ce que la privatisation du secteur de la santé n'hypothèque pas la disponibilité, l'accessibilité, l'acceptabilité et la qualité des équipements, produits et services sanitaires, de contrôler la commercialisation de matériel médical et de médicaments par des tiers et de faire en sorte que les praticiens et autres professionnels de la santé possèdent la formation et les aptitudes requises et observent des codes de déontologie appropriés.

Les États sont également tenus de veiller à ce que des pratiques sociales ou traditionnelles nocives n'interfèrent pas avec l'accès aux

soins pré et postnatals et à la planification familiale, d'empêcher que des tiers imposent aux femmes des pratiques traditionnelles, par exemple du type mutilations génitales, et de prendre des mesures destinées à protéger tous les groupes vulnérables ou marginalisés de la société, en particulier les femmes, les enfants, les adolescents et les personnes âgées, compte tenu de la plus grande vulnérabilité du sexe féminin à la violence. Les États devraient veiller à ce qu'aucun tiers ne limite l'accès de la population à l'information relative à la santé et aux services de santé.

36. L'obligation de mettre en œuvre le droit à la santé requiert des États parties, entre autres, de lui faire une place suffisante dans le système politique et juridique national (de préférence par l'adoption d'un texte législatif) et de se doter d'une politique nationale de la santé comprenant un plan détaillé tendant à lui donner effet. Les États sont tenus d'assurer la fourniture de soins de santé, dont la mise en œuvre de programmes de vaccination contre les grandes maladies infectieuses, et de garantir l'égalité d'accès à tous les éléments déterminants de la santé tels qu'une alimentation sûre sur le plan nutritif et de l'eau potable, un assainissement minimum et des conditions de logement et de vie convenables.

Les infrastructures de santé publiques devraient assurer la prestation de services liés à la santé sexuelle et génésique, notamment une maternité sans risques, y compris dans les zones rurales. Les États doivent veiller à ce que les médecins et les autres personnels médicaux suivent une formation appropriée et à ce que le nombre des hôpitaux, des dispensaires et des autres établissements en relation avec la santé soient suffisants, ainsi que promouvoir et soutenir la création d'institutions chargées de fournir des services de conseil et de santé mentale, en veillant à ce qu'elles soient équitablement réparties dans l'ensemble du pays.

Parmi les autres obligations figure celle d'instituer un système d'assurance santé (public, privé ou mixte) abordable pour tous, de promouvoir la recherche médicale et l'éducation sanitaire ainsi que la mise en œuvre

²⁴ Résolution 46/119 (1991) de l'Assemblée générale.

de campagnes d'information, concernant en particulier le VIH/sida, la santé sexuelle et génésique, les pratiques traditionnelles, la violence domestique, l'abus d'alcool et la consommation de cigarettes, de drogues et d'autres substances nocives. Les États sont également tenus d'adopter des mesures contre les dangers pesant sur l'hygiène du milieu et du travail et contre toute autre menace mise en évidence par des données épidémiologiques.

À cet effet, ils devraient élaborer et mettre en œuvre des politiques nationales visant à réduire et à éliminer la pollution de l'air, de l'eau et du sol, y compris la pollution par des métaux lourds tels que le plomb provenant de l'essence. Par ailleurs, les États parties se doivent de définir, de mettre en application et de réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en vue de réduire au minimum les risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles, et de prévoir une politique nationale cohérente en matière de sécurité et de médecine du travail²⁵.

37. L'obligation de faciliter l'exercice du droit à la santé requiert des États qu'ils prennent des mesures concrètes permettant aux particuliers et aux communautés de jouir du droit à la santé et les aider à le faire. Les États parties sont également tenus d'assurer l'exercice d'un droit donné énoncé dans le Pacte lorsqu'un particulier ou un groupe de particuliers sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens dont ils disposent. L'obligation de promouvoir le droit à la santé requiert de l'État qu'il mène des actions tendant à assurer, maintenir ou rétablir la santé de la population.

De cette obligation découlent donc les suivantes : i) améliorer la connaissance des facteurs favorisant l'obtention de résultats positifs en matière de santé, c'est-à-dire appuyer la recherche et la diffusion d'informations ; ii) veiller à ce que les services

de santé soient adaptés au contexte culturel et que le personnel dispensant les soins de santé reçoive une formation lui permettant de déterminer et de satisfaire les besoins particuliers de groupes vulnérables ou marginalisés ; iii) honorer les obligations qui incombent à l'État s'agissant de diffuser une information appropriée sur les modes de vie sains et une nutrition saine, les pratiques traditionnelles nocives et la disponibilité des services; iv) aider les intéressés à faire des choix en connaissance de cause dans le domaine de la santé.

Obligations internationales

38. Dans son Observation générale No 3, le Comité a appelé l'attention sur l'obligation faite à tous les États parties d'agir, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte, dont le droit à la santé.

Dans l'esprit de l'article 56 de la Charte des Nations Unies, des dispositions spécifiques du Pacte (art. 2, par. 1, et art. 12, 22 et 23) et de la Déclaration d'Alma-Ata sur les soins de santé primaires, les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à la santé.

À cet égard, les États parties sont renvoyés à la Déclaration d'Alma-Ata qui affirme que les inégalités flagrantes dans la situation sanitaire des peuples, aussi bien entre pays développés et pays en développement qu'à l'intérieur même des pays, sont politiquement, socialement et économiquement inacceptables et constituent de ce fait un sujet de préoccupation commun à tous les pays²⁶.

²⁵ Une telle politique comprend les éléments suivants : identification, détermination, agrément et contrôle des matériels, équipements, substances, agents et procédés de travail dangereux; fourniture aux travailleurs d'informations en matière de santé et, le cas échéant, de vêtements et d'équipements de protection adéquats; contrôle de l'application des dispositions législatives et réglementaires au moyen d'inspections appropriées; déclaration obligatoire des accidents du travail et des maladies professionnelles; ouverture d'enquêtes sur les accidents et les maladies graves, et établissement de statistiques annuelles; protection des travailleurs et de leurs représentants contre toutes mesures disciplinaires consécutives à des actions effectuées par eux à bon droit conformément à la politique visée; et fourniture de services de santé au travailant essentiellement des fonctions de prévention. Voir OIT, Convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 (No 155), et Convention sur les services de santé au travail, 1985 (No 161).

²⁶ Déclaration d'Alma-Ata, art. II, rapport de la Conférence internationale sur les soins de santé primaires, Alma-Ata, 6-12 septembre 1978, dans : Organisation mondiale de la santé, "Health for All Series", No 1, OMS, Genève, 1978.

39. Pour s'acquitter des obligations internationales leur incombant au titre de l'article 12, les États parties doivent respecter l'exercice du droit à la santé dans les autres pays et empêcher tout tiers de violer ce droit dans d'autres pays s'ils sont à même d'influer sur ce tiers en usant de moyens d'ordre juridique ou politique compatibles avec la Charte des Nations Unies et le droit international applicable.

Eu égard aux ressources disponibles, les États parties devraient faciliter l'accès aux soins, services et biens sanitaires essentiels dans la mesure du possible et fournir, au besoin, l'aide nécessaire²⁷. Les États parties devraient veiller à ce que le droit à la santé bénéficie de l'attention voulue dans les accords internationaux et, à cette fin, devraient envisager l'élaboration de nouveaux instruments juridiques. Concernant la conclusion d'autres accords internationaux, les États parties devraient s'assurer que ces instruments ne portent pas atteinte au droit à la santé.

De même, les États parties sont tenus de veiller à ce que les mesures qu'ils prennent en tant que membres d'organisations internationales tiennent dûment compte du droit à la santé. En conséquence, les États parties qui sont membres d'institutions financières internationales, notamment du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et de banques régionales de développement, devraient porter une plus grande attention à la protection du droit à la santé et infléchir dans ce sens la politique de prêt, les accords de crédit ainsi que les mesures internationales de ces institutions.

40. Conformément à la Charte des Nations Unies et aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies et de l'Assemblée mondiale de la santé, les États sont investis collectivement et individuellement de la responsabilité de coopérer aux fins de la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une assistance humanitaire en temps d'urgence, y compris l'assistance aux réfugiés et aux déplacés.

Chaque État devrait contribuer à cette entreprise au maximum de ses capacités. En matière d'aide médicale internationale, de distribution et de gestion des ressources (eau salubre et potable, vivres, fournitures médicales, etc.) et d'aide financière, la priorité devrait être donnée aux groupes les plus vulnérables ou les plus marginalisés de la population.

Par ailleurs, vu que certaines maladies sont aisément transmissibles au-delà des frontières d'un État, la communauté internationale doit collectivement s'atteler à ce problème. Il est, en particulier, de la responsabilité et de l'intérêt des États parties économiquement développés d'aider à cet égard les États en développement plus démunis.

41. Les États parties devraient en toutes circonstances s'abstenir d'imposer un embargo ou des mesures restrictives du même ordre sur l'approvisionnement d'un autre État en médicaments et matériel médical. Les fournitures de biens de ce type ne devraient jamais servir d'instrument de pression politique ou économique.

À cet égard, le Comité rappelle la position qu'il a exprimée dans son Observation générale No 8 au sujet de la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

42. Seuls des États peuvent être parties au Pacte et donc assumer en fin de compte la responsabilité de le respecter, mais tous les membres de la société - les particuliers (dont les professionnels de la santé), les familles, les communautés locales, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, les organisations représentatives de la société civile et le secteur des entreprises privées - ont une part de responsabilité dans la réalisation du droit à la santé. Les États parties devraient donc instaurer un environnement propre à faciliter l'exercice de ces responsabilités.

²⁷ Voir le paragraphe 45 de la présente Observation générale.

Obligations fondamentales

43. Dans l'Observation générale N° 3, le Comité confirme que les États parties ont l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans le Pacte, notamment les soins de santé primaires essentiels.

Interprétée à la lumière d'instruments plus contemporains tels que le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement²⁸, la Déclaration d'Alma-Ata définit des orientations décisives au sujet des obligations fondamentales découlant de l'article 12.

De l'avis du Comité, il s'agit au minimum :

- a)** De garantir le droit d'avoir accès aux équipements, produits et services sanitaires sans discrimination aucune, notamment pour les groupes vulnérables ou marginalisés ;
- b)** D'assurer l'accès à une alimentation essentielle minimale qui soit suffisante et sûre sur le plan nutritionnel, pour libérer chacun de la faim ;
- c)** D'assurer l'accès à des moyens élémentaires d'hébergement, de logement et d'assainissement et à un approvisionnement suffisant en eau salubre et potable ;
- d)** De fournir les médicaments essentiels, tels qu'ils sont définis périodiquement dans le cadre du Programme d'action de l'OMS pour les médicaments essentiels ;
- e)** De veiller à une répartition équitable de tous les équipements, produits et services sanitaires ;
- f)** D'adopter et de mettre en œuvre au niveau national une stratégie et un plan d'action en matière de santé publique, reposant sur des données épidémiologiques et répondant aux préoccupations de

l'ensemble de la population dans le domaine de la santé ; cette stratégie et ce plan d'action seront mis au point et examinés périodiquement dans le cadre d'un processus participatif et transparent; ils comprendront des méthodes (telles que le droit à des indicateurs et des critères de santé) permettant de surveiller de près les progrès accomplis ; la mise au point de la stratégie et du plan d'action, de même que leur contenu, doivent accorder une attention particulière à tous les groupes vulnérables ou marginalisés.

44. Le Comité confirme également que les obligations ci-après sont tout aussi prioritaires :

- a)** Offrir des soins de santé génésique, maternelle (pré et postnatales) et infantile ;
- b)** Vacciner la communauté contre les principales maladies infectieuses ;
- c)** Prendre des mesures pour prévenir, traiter et maîtriser les maladies épidémiques et endémiques ;
- d)** Assurer une éducation et un accès à l'information sur les principaux problèmes de santé de la communauté, y compris des méthodes visant à les prévenir et à les maîtriser ;
- e)** Assurer une formation appropriée au personnel de santé, notamment sur le droit à la santé et les droits de l'homme.

45. Pour qu'il n'y ait aucun doute à ce sujet, le Comité tient à souligner qu'il incombe tout particulièrement aux États parties et aux autres intervenants en mesure d'apporter leur concours de fournir "l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique"²⁹, nécessaires pour permettre aux pays en développement d'honorer les obligations fondamentales et autres mentionnées aux paragraphes 43 et 44 ci-dessus.

²⁸ Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 5-13 septembre 1994 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.95.XIII.18), chap. I, résolution 1, annexe, chap. VII et VIII.

²⁹ Pacte, art. 2, par. 1.

III. MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS

46. Quand le contenu normatif de l'article 12 (sect. I) est appliqué aux obligations des États parties (sect. II), un processus dynamique est mis en branle qui permet de mettre plus facilement en évidence les atteintes au droit à la santé. On trouvera ci-après des exemples d'infractions à l'article 12.

47. Pour déterminer quelles actions ou omissions constituent une atteinte au droit à la santé, il importe d'établir chez l'État partie qui ne s'acquitte pas des obligations lui incombant au titre de l'article 12, une distinction entre l'incapacité et le manque de volonté. Ce constat découle du paragraphe 1 de l'article 12 qui parle du meilleur état de santé que l'individu puisse atteindre, ainsi que du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, lequel fait obligation à chaque État partie de prendre les mesures nécessaires "au maximum de ses ressources disponibles".

Un État dépourvu de la volonté d'utiliser au maximum les ressources à sa disposition pour donner effet au droit à la santé manque par conséquent aux obligations lui incombant en vertu de l'article 12. Si c'est la pénurie de ressources qui met un État dans l'impossibilité de se conformer aux obligations découlant du Pacte, l'État a alors la charge de démontrer qu'il n'a négligé aucun effort pour exploiter toutes les ressources à sa disposition en vue de s'acquitter à titre prioritaire des obligations indiquées ci-dessus. Il convient toutefois de souligner qu'un État partie ne peut absolument dans aucun cas justifier l'inexécution des obligations fondamentales énoncées au paragraphe 43 ci-dessus auxquelles il est impossible de déroger.

48. Les atteintes au droit à la santé peuvent être le fait d'une action directe, soit de l'État soit de diverses entités insuffisamment contrôlées par l'État. L'adoption de toute mesure rétrograde incompatible avec les obligations fondamentales relevant du droit à la santé qui sont indiquées au paragraphe 43 ci-dessus constitue une atteinte au droit à la santé.

Les manquements par la voie de la commission d'actes englobent dès lors : l'abrogation ou la suspension officielle de la législation qui est nécessaire pour continuer d'exercer le droit à la santé ou l'adoption de lois ou de politiques manifestement incompatibles avec des obligations juridiques préexistantes de caractère interne ou international ayant trait au droit à la santé.

49. L'État peut également porter atteinte au droit à la santé en omettant ou en refusant de prendre des mesures indispensables découlant d'obligations juridiques.

Parmi les atteintes par omission figurent celles-ci : le fait pour un État de ne pas prendre les mesures voulues pour assurer la pleine réalisation du droit de chacun de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, le fait de ne pas adopter de politique nationale concernant la sécurité et la santé des travailleurs ainsi que les services de la médecine du travail, et le fait de ne pas assurer l'application des lois pertinentes.

Manquements à l'obligation de respecter

50. L'État peut se soustraire à l'obligation de respecter par des actions, des politiques ou bien des lois contraires aux normes énoncées à l'article 12 du Pacte et susceptibles de provoquer des atteintes à l'intégrité physique, une morbidité inutile et une mortalité qu'il serait possible de prévenir.

On peut citer à titre d'exemple le déni d'accès aux équipements sanitaires et aux divers autres biens et services en rapport avec la santé dont sont victimes certains individus ou groupes sous l'effet d'une discrimination de jure ou de facto; la rétention ou la déformation délibérée d'informations qui sont cruciales quand il s'agit de protéger la santé ou d'adopter une démarche thérapeutique; la suspension de la législation en vigueur ou l'adoption de lois ou de politiques qui font obstacle à l'exercice

de l'une quelconque des composantes du droit à la santé; le fait pour l'État de ne pas tenir compte des obligations juridiques qui lui incombent quant au droit à la santé lors de la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres États, avec des organisations internationales ou avec d'autres entités telles que des sociétés multinationales.

Manquements de l'obligation de protéger

51. L'État peut enfreindre l'obligation de protéger quand il s'abstient de prendre toutes les mesures voulues pour protéger les personnes relevant de sa juridiction contre des atteintes au droit à la santé imputables à des tiers.

Dans cette catégorie de manquements entrent certaines omissions, comme le fait de ne pas réglementer l'activité de particuliers, de groupes ou de sociétés aux fins de les empêcher de porter atteinte au droit à la santé d'autrui ; le fait de ne pas protéger les consommateurs et les travailleurs contre des pratiques nocives pour la santé, par exemple de la part des employeurs ou des fabricants de médicaments ou de produits alimentaires; le fait de ne pas décourager la production, la commercialisation et la consommation de tabac, de stupéfiants et d'autres substances nocives ; le fait de ne pas protéger les femmes contre les violences dirigées contre elles ou de ne pas poursuivre les auteurs de violences ; le fait de ne pas décourager le maintien en vigueur de certaines pratiques médicales ou culturelles traditionnelles qui

sont nocives ; et le fait de ne pas adopter de lois ou de ne pas assurer l'application de lois destinées à empêcher la pollution de l'eau, de l'atmosphère et des sols par les industries extractives et manufacturières.

Manquements à l'obligation de mettre en œuvre

52. L'État partie manque à l'obligation de mettre le droit à la santé en œuvre quand il s'abstient de prendre toutes les mesures voulues pour garantir la réalisation de ce droit.

Nous citerons à titre d'exemple le fait de ne pas adopter ou de ne pas mettre en œuvre une politique nationale de la santé destinée à garantir à chacun la réalisation de ce droit; le fait d'affecter à la santé un budget insuffisant ou de répartir à mauvais escient les ressources publiques de telle sorte qu'il sera impossible à certains individus ou certains groupes d'exercer leur droit à la santé, tout particulièrement les éléments vulnérables ou marginalisés de la population ; le fait de ne pas contrôler la réalisation du droit à la santé à l'échelle nationale, comme l'État pourrait le faire, par exemple, en définissant des indicateurs et des critères permettant de vérifier si le droit à la santé est exercé ; le fait de s'abstenir de prendre les mesures voulues pour remédier à une répartition inéquitable des équipements, des biens et des services médicaux; le fait de ne pas adopter, dans le domaine de la santé, une approche qui tienne compte des distinctions de sexe; et le fait de ne pas réduire les taux de mortalité infantile et maternelle.

IV. MISE EN ŒUVRE À L'ÉCHELON NATIONAL

Une législation-cadre

53. Les mesures les mieux adaptées qu'il soit possible de prendre pour donner effet au droit à la santé vont nécessairement être très variables d'un pays à l'autre. Chaque État est doté d'une marge d'appréciation discrétionnaire quand il décide quelles mesures sont effectivement les mieux adaptées à sa situation particulière.

Mais le Pacte impose clairement à chaque État le devoir de prendre toutes dispositions nécessaires pour faire en sorte que chaque individu ait accès aux équipements, aux biens et aux services de santé et puisse jouir dans les meilleurs délais du meilleur état de santé physique et mentale qu'il puisse atteindre. D'où la nécessité d'adopter à l'échelle nationale une stratégie visant à assurer à tous l'exercice

du droit à la santé, les objectifs de ladite stratégie étant définis à partir des principes relatifs aux droits de l'homme, et la nécessité en outre de définir des politiques ainsi que des indicateurs et des critères permettant de mesurer l'exercice du droit à la santé. Cette stratégie nationale impose également de définir les ressources dont l'État est doté pour atteindre les objectifs définis ainsi que le mode d'utilisation desdites ressources qui présente le meilleur rapport coût-efficacité.

54. L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan d'action national en matière de santé doivent tout particulièrement respecter les principes de non-discrimination et de participation populaire. Il faut notamment que le droit des individus et des groupes à participer à la prise de décisions susceptibles d'orienter leur développement fasse partie intégrante de toute politique, de tout programme ou de toute stratégie ayant pour objet de donner effet aux obligations incombant à l'État au titre de l'article 12.

Promouvoir la santé passe nécessairement par l'association effective de la collectivité à la définition des priorités, à la prise de décisions, à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la stratégie visant à améliorer la situation en matière de santé. Il n'est possible de mettre en place de bons services de santé que si l'État s'assure à cette fin de la participation de la population.

55. La stratégie nationale de la santé devrait en outre reposer sur les principes de la responsabilité, de la transparence et de l'indépendance de la magistrature, puisqu'une bonne gestion des affaires publiques est indispensable à l'exercice effectif de l'ensemble des droits de l'homme, dont le droit à la santé. Pour instaurer un climat favorable à l'exercice de ce droit, il faut que les États parties prennent des mesures appropriées pour faire en sorte que le secteur de l'entreprise privée tout comme la société civile prennent conscience du droit à la santé dans l'exercice de leurs activités et de l'importance qu'il convient de lui accorder.

56. Les États devraient envisager d'adopter une loi-cadre pour assurer la mise en train de leur stratégie nationale relative au droit à la santé. Cette loi-cadre devrait instituer des mécanismes nationaux de contrôle de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action national en matière de santé.

Elle devrait contenir des dispositions sur les objectifs chiffrés à atteindre et le calendrier d'exécution ; sur les moyens permettant de respecter les critères fixés sur le plan national ; sur la collaboration à instaurer avec la société civile, y compris les experts des questions de santé, avec le secteur privé et avec les organisations internationales; la loi-cadre doit également dire où se situe la responsabilité institutionnelle de la mise en œuvre de la stratégie nationale et du plan d'action adoptés et indiquer les procédures de recours possibles. Lorsqu'ils surveillent les progrès accomplis sur la voie de la réalisation du droit à la santé, les États parties doivent aussi déterminer quels éléments et quelles difficultés les gênent dans l'exécution de leurs obligations.

Indicateurs et critères concernant l'exercice du droit à la santé

57. Toute stratégie nationale de la santé doit définir des indicateurs et des critères relatifs à l'exercice du droit à la santé. Les indicateurs doivent être conçus pour permettre de suivre à l'échelle nationale comme à l'échelle internationale comment l'État partie s'acquitte des obligations lui incombant au titre de l'article 12.

Les États peuvent savoir quels sont les indicateurs les mieux adaptés, qui devront nécessairement concerner différents aspects du droit à la santé, en puisant dans les travaux en cours de l'OMS et de l'UNICEF dans ce domaine. Les indicateurs à retenir imposent de ventiler les données en fonction des motifs de discrimination qui sont proscrits.

58. Une fois qu'ils auront défini des indicateurs bien adaptés, les États parties sont invités à définir en outre à l'échelle nationale des

critères liés à chaque indicateur. Pendant l'examen du rapport périodique, le Comité procédera à une sorte d'étude de portée avec l'État partie. C'est-à-dire que le Comité et l'État partie examineront ensemble les indicateurs et les critères nationaux qui vont dire quels objectifs il faudra atteindre au cours de la période faisant l'objet du rapport suivant. Et pendant les cinq années qui suivront, l'État partie se servira de ces critères nationaux pour mieux contrôler l'application de l'article 12 telle qu'il l'assure. Puis, lors de l'examen du rapport ultérieur, l'État partie et le Comité verront si les critères ont été ou non remplis et pour quelles raisons des difficultés ont peut-être surgi.

Recours et responsabilité

59. Tout personne ou groupe victime d'une atteinte au droit à la santé doit avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, à l'échelle nationale et internationale³⁰. Toutes les victimes d'atteintes à ce droit sont nécessairement fondées à recevoir une réparation adéquate, sous forme de restitution, indemnisation, satisfaction ou garantie de non-répétition. Sur le plan national, ce sont les commissions des droits de l'homme, les associations de consommateurs,

les associations de défense des malades ou d'autres institutions de cette nature qu'il faut saisir des atteintes au droit à la santé.

60. L'intégration à l'ordre juridique interne d'instruments internationaux consacrant le droit à la santé peut élargir sensiblement le champ d'application et renforcer l'efficacité des mesures de réparation et il faut donc encourager dans tous les cas ladite intégration³¹. Celle-ci donne aux tribunaux la compétence voulue pour se prononcer sur les atteintes au droit à la santé, ou tout au moins sur ses obligations essentielles, en invoquant directement le Pacte.

61. Les États parties devraient encourager les magistrats et tous les autres professionnels de la justice à s'intéresser davantage, dans l'exercice de leurs fonctions, aux atteintes au droit à la santé.

62. Les États parties devraient respecter, protéger, faciliter et promouvoir le travail des défenseurs des droits de l'homme et autres membres de la société civile afin d'aider les groupes vulnérables ou marginalisés à réaliser leur droit à la santé.

V. LES OBLIGATIONS D'AUTRES ACTEURS QUE LES ÉTATS PARTIES

63. Le rôle imparti aux organismes et aux programmes des Nations Unies, en particulier la fonction clef attribuée à l'OMS dans la réalisation du droit à la santé à l'échelle internationale, régionale et nationale, revêt une importance particulière, de même que la fonction de l'UNICEF en ce qui concerne le droit à la santé des enfants. Quand ils élaborent et mettent en œuvre leur stratégie nationale concernant l'exercice du droit à la

santé, les États parties devraient tirer avantage de l'assistance technique et de la coopération de l'OMS. En outre, quand ils établissent leurs rapports, les États parties devraient exploiter les informations exhaustives et les services consultatifs disponibles auprès de l'OMS aux fins de la collecte et de la ventilation des données ainsi que de la définition d'indicateurs et de critères concernant le droit à la santé.

³⁰ Indépendamment du point de savoir si les groupes peuvent en tant que tels demander réparation au titre de droits exercés par le groupe, les États parties sont liés à la fois par les aspects collectifs et les aspects individuels de l'article 12. Les droits collectifs occupent une place cruciale dans le domaine de la santé; toute politique moderne de santé publique s'appuie en effet très largement sur la prévention et la promotion et ce sont des méthodes qui s'adressent avant tout aux groupes.

³¹ Voir l'Observation générale No 2, par. 9.

64. En outre, il y a lieu de continuer à mener une action coordonnée aux fins de la réalisation du droit à la santé pour renforcer l'interaction entre tous les acteurs intéressés, y compris les diverses composantes de la société civile.

Conformément aux articles 22 et 23 du Pacte, il faut que l'OMS, l'Organisation internationale du Travail, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'UNICEF, le Fonds des Nations Unies pour la population, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce ainsi que les autres organes compétents du système des Nations Unies coopèrent efficacement avec les États parties en mettant à profit leurs compétences respectives pour faciliter la mise en œuvre du droit à la santé à l'échelle nationale, sous réserve que le mandat propre à chaque organisme soit dûment respecté.

En particulier, les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, devraient s'attacher davantage à protéger le droit à la santé dans le cadre de leur politique de prêt, de leurs accords de crédit et de leurs programmes d'ajustement structurel. Quand il examine le rapport des États parties et vérifie si ces pays sont en mesure de s'acquitter des obligations leur incombant en vertu de l'article 12, le Comité devra recenser les effets de l'assistance apportée par tous les autres acteurs.

L'adoption par les institutions spécialisées, les programmes et les organes des Nations Unies d'une approche s'inspirant de la défense des droits de l'homme facilitera considérablement la mise en œuvre du droit à la santé. Dans le cadre de l'examen des rapports des États parties, le Comité étudiera également le rôle que jouent les associations professionnelles et autres organisations non gouvernementales du secteur de la santé pour aider les États à s'acquitter des obligations leur incombant en vertu de l'article 12.

65. Le rôle de l'OMS, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Comité international de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge et de l'UNICEF ainsi que des organisations non gouvernementales et des associations médicales nationales revêt une importance particulière quand il s'agit de fournir des secours en cas de catastrophe et d'apporter une assistance humanitaire dans les situations d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays.

Sur le plan international, en matière d'aide médicale, de répartition et de gestion des ressources, s'agissant par exemple d'eau potable, de denrées alimentaires et de fournitures médicales, et en matière d'aide financière, il convient d'accorder la priorité aux groupes les plus vulnérables ou aux groupes marginalisés de la population.



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Vingt-neuvième session

Genève, 11-29 novembre 2002

Point 3 de l'ordre du jour

QUESTIONS DE FOND CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 15 (2002)

Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif
aux droits économiques, sociaux et culturels)

I. INTRODUCTION

1. L'eau est une ressource naturelle limitée et un bien public ; elle est essentielle à la vie et à la santé. Le droit à l'eau est indispensable pour mener une vie digne. Il est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'homme. Le Comité ne cesse de constater que l'exercice du droit à l'eau est largement dénié tant dans les pays en développement que dans les pays développés.

Plus d'un milliard de personnes ne bénéficient pas d'un approvisionnement élémentaire en eau, et plusieurs milliards de personnes n'ont pas accès à un assainissement adéquat, ce qui est la première cause de pollution de l'eau et de transmission de maladies d'origine hydrique¹.

La tendance persistante à la contamination de l'eau, à l'épuisement des ressources en eau et à leur répartition inégale exacerbe la pauvreté. Les États parties doivent adopter des

mesures effectives pour garantir l'exercice du droit à l'eau sans discrimination, conformément aux dispositions de la présente Observation générale.

Fondements juridiques du droit à l'eau

2. Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun.

Une quantité adéquate d'eau salubre est nécessaire pour prévenir la mortalité due à la déshydratation et pour réduire le risque de transmission de maladies d'origine hydrique ainsi que pour la consommation, la cuisine et l'hygiène personnelle et domestique.

¹ En 2000, l'Organisation mondiale de la santé a estimé que 1,1 milliard de personnes (dont 80 % vivaient dans des zones rurales) n'avaient pas accès à un système d'approvisionnement amélioré capable de fournir au moins 20 litres d'eau salubre par personne et par jour et que 2,4 milliards de personnes n'avaient accès à aucun assainissement. (Voir OMS, évaluation mondiale 2000 de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, Genève, 2000, p. 1.) En outre, 2,3 milliards de personnes contractent chaque année des maladies d'origine hydrique : voir Nations Unies, Commission du développement durable, Inventaire exhaustif des ressources mondiales en eau douce, rapport du Secrétaire général, New York, 1997, p. 46.

3. L'article 11, paragraphe 1, du Pacte énonce un certain nombre de droits qui découlent du droit à un niveau de vie suffisant « y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants » - et qui sont indispensables à sa réalisation. L'emploi de l'expression « y compris » indique que ce catalogue de droits n'entendait pas être exhaustif. Le droit à l'eau fait clairement partie des garanties fondamentales pour assurer un niveau de vie suffisant, d'autant que l'eau est l'un des éléments les plus essentiels à la survie.

En outre, le Comité a déjà reconnu que l'eau est un droit fondamental visé par le paragraphe 1 de l'article 11 [voir l'Observation générale N° 6 (1995)]². Le droit à l'eau est aussi inextricablement lié au droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12, par. 1)³ et aux droits à une nourriture et à un logement suffisants (art. 11, par. 1)⁴. Il devrait également être considéré conjointement avec les autres droits consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme, et d'abord le droit à la vie et à la dignité.

4. Le droit à l'eau a été reconnu dans de nombreux documents internationaux, y compris des traités, déclarations et autres textes normatifs⁵. Par exemple, l'article 14, paragraphe 2, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dispose que les États parties doivent assurer aux femmes le droit de « bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne [...] l'approvisionnement [...] en eau ».

L'article 24, paragraphe 2, de la Convention relative aux droits de l'enfant fait obligation aux États parties de lutter contre la maladie et la malnutrition grâce « à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable ».

5. Le Comité aborde systématiquement la question du droit à l'eau lorsqu'il examine les rapports des États parties au regard de ses directives générales révisées concernant la forme et le contenu des rapports que les États parties doivent présenter conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que ses observations générales.

6. L'eau est nécessaire à des fins diverses, outre les usages personnels et domestiques, pour la réalisation de nombreux droits énoncés dans le Pacte, par exemple, pour la production alimentaire (droit à une nourriture suffisante) et pour l'hygiène du milieu (droit à la santé).

Elle est essentielle pour obtenir des moyens de subsistance (droit de gagner sa vie par le travail) et pour exercer certaines pratiques culturelles (droit de participer à la vie culturelle). Néanmoins, les ressources en eau doivent être affectées en priorité aux usages personnels et domestiques. La priorité devrait aussi être donnée à la prévention de la faim et des maladies, ainsi qu'au respect des obligations fondamentales découlant de chacun des droits inscrits dans le Pacte⁶.

² Voir les paragraphes 5 et 32 de l'Observation générale N° 6 (1995) sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées.

³ Voir l'Observation générale N° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (par. 11, 12 a), b) et d), 15, 34, 36, 40, 43 et 51).

⁴ Voir le paragraphe 8 b) de l'Observation générale N° 4 (1991). Voir aussi le rapport présenté par M. Miloon Khotari, Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant (E/CN.4/2002/59), conformément à la résolution 2001/28, en date du 20 avril 2001, de la Commission des droits de l'homme. Concernant le droit à une nourriture suffisante, voir le rapport présenté par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (E/CN.4/2002/58), conformément à la résolution 2001/25, en date du 20 avril 2001, de la Commission des droits de l'homme.

⁵ Voir l'article 14, paragraphe 2 h), de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; l'article 24, paragraphe 2 c), de la Convention relative aux droits de l'enfant ; les articles 20, 26, 29 et 46 de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (1949) ; les articles 85, 89 et 127 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre ; les articles 54 et 55 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève (1977) ; les articles 5 et 14 du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève (1977) ; le préambule de la Déclaration de Mar Del Plata de la Conférence des Nations Unies sur l'eau ; le paragraphe 18.47 d'Action 21, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992 (A/CONF.151/26/Rev.1) (Vol. I et Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III et Vol. III/Corr.1) (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8), Vol. I : Résolutions adoptées par la Conférence, résolution 1, annexe II ; le principe no 3 de la Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable, Conférence internationale sur l'eau et l'environnement (A/CONF.151/PC/112) ; le principe N° 2 du Programme d'action, Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 5-13 septembre 1994 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.95.XIII.18), chap. I, résolution 1, annexe ; les paragraphes 5 et 19 de la Recommandation 14 (2001) du Comité des ministres aux États membres de la Charte européenne des ressources en eau ; la résolution 2002/6 de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme de l'ONU sur la réalisation du droit à l'eau potable. Voir aussi le rapport présenté par M. El Hadji Guissé, Rapporteur spécial de la Sous-Commission sur la promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement, concernant le rapport entre la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et la promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement (E/CN.4/Sub.2/2002/10).

⁶ Voir aussi le Sommet mondial pour le développement durable, Plan d'application 2002, par. 25 c).

L'eau et les droits énoncés dans le Pacte

7. Le Comité note qu'il importe d'assurer un accès durable aux ressources en eau pour l'agriculture afin de réaliser le droit à une nourriture suffisante [voir l'Observation générale nu 12 (1999)]⁷. Il faut veiller à ce que les agriculteurs défavorisés et marginalisés, y compris les femmes, aient accès, dans des conditions équitables, à l'eau et aux systèmes de gestion de l'eau, notamment aux techniques durables de récupération des eaux de pluie et d'irrigation.

Compte tenu de l'obligation faite à l'article premier, paragraphe 2, du Pacte, qui dispose qu'en aucun cas, un peuple ne pourra «être privé de ses propres moyens de subsistance», les États parties devraient garantir un approvisionnement en eau adéquat pour l'agriculture de subsistance et pour la sauvegarde des moyens de subsistance des peuples autochtones⁸.

8. L'hygiène du milieu, en tant qu'élément du droit à la santé consacré à l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 12 du Pacte, implique qu'il soit pris des mesures, sans discrimination, afin de prévenir les risques pour la santé dus à une eau insalubre et toxique⁹. Par exemple, les États parties devraient veiller à ce que les ressources naturelles en eau soient protégées d'une contamination par des substances nocives et des microbes pathogènes. De même, les États parties devraient surveiller les cas où des écosystèmes aquatiques infestés de vecteurs de maladies constituent un risque pour l'habitat humain et prendre des mesures pour y remédier¹⁰.

9. Afin d'aider les États parties à mettre en œuvre le Pacte et à s'acquitter de leurs obligations en matière d'établissement de rapports, la présente Observation générale porte sur le contenu normatif du droit à l'eau en vertu des articles 11, paragraphe 1, et 12 (sect. II), sur les obligations des États parties (sect. III), sur les manquements à ces obligations (sect. IV), sur la mise en œuvre à l'échelon national (sect. V) et sur les obligations des acteurs autres que les États parties (sect. VI).

II. CONTENU NORMATIF DU DROIT

10. Le droit à l'eau consiste en des libertés et des droits. Parmi les premières figurent le droit d'accès ininterrompu à l'approvisionnement en eau nécessaire pour exercer le droit à l'eau, et le droit de ne pas subir d'entraves, notamment une interruption arbitraire de l'approvisionnement et d'avoir accès à une eau non contaminée.

Par contre, les seconds correspondent au droit d'avoir accès à un système d'approvisionnement et de gestion qui donne à chacun la possibilité d'exercer, dans des conditions d'égalité, le droit à l'eau.

11. Les éléments constitutifs du droit à l'eau doivent être adéquats au regard de la dignité humaine, de la vie et de la santé, conformément aux articles 11, paragraphe 1, et 12 du Pacte. La notion d'approvisionnement en eau adéquat doit être interprétée d'une manière compatible avec la dignité humaine, et non au sens étroit, en faisant simplement référence à des critères de volume et à des aspects techniques. L'eau devrait être considérée comme un bien social et culturel et non essentiellement comme un bien économique. Le droit à l'eau doit aussi être exercé dans des conditions de durabilité, afin que les générations actuelles et futures puissent en bénéficier¹¹.

⁷ Il s'agit à la fois de la disponibilité de nourriture et de l'accessibilité à une nourriture suffisante (voir l'Observation générale nu 12 (1999), par. 12 et 13).

⁸ Voir aussi la Déclaration d'accord accompagnant la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (A/51/869 du 11 avril 1997), où il est dit que pour apprécier les besoins humains essentiels en cas de conflits concernant l'utilisation des cours d'eau, «il faut s'intéresser en particulier à la fourniture d'eau en quantité suffisante pour la vie humaine, qu'il s'agisse de l'eau potable ou de l'eau à réserver aux productions vivrières destinées à empêcher la famine».

⁹ Voir aussi le paragraphe 15 de l'Observation générale N° 14.

¹⁰ Selon une définition de l'OMS, les maladies véhiculées par des vecteurs sont celles transmises par des insectes (paludisme, filariose, dengue, encéphalite japonaise et fièvre jaune), par des mollusques aquatiques qui servent d'hôtes intermédiaires (schistosomiase) et par des vertébrés qui tiennent lieu de réservoirs (zoonoses).

¹¹ Pour une définition de la durabilité, voir le Rapport de la Conférence Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, Déclaration sur l'environnement et le développement, principes 1, 8, 9, 10, 12 et 15; et Action 21, en particulier les principes 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59 et 18.68.

12. Si la notion d'approvisionnement en eau adéquat varie en fonction des situations, les facteurs ci-après sont pertinents quelles que soient les circonstances :

a) Disponibilité. L'eau disponible pour chaque personne doit être suffisante et constante¹² pour les usages personnels et domestiques, qui sont normalement la consommation, l'assainissement individuel, le lavage du linge, la préparation des aliments ainsi que l'hygiène personnelle et domestique¹³. La quantité d'eau disponible pour chacun devrait correspondre aux directives de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)¹⁴. Il existe des groupes ou des particuliers qui ont besoin d'eau en quantité plus importante pour des raisons liées à la santé, au climat ou au travail.

b) Qualité. L'eau nécessaire pour chaque usage personnel et domestique doit être salubre et donc exempte de microbes, de substances chimiques et de risques radiologiques qui constituent une menace pour la santé¹⁵. En outre, l'eau doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptables pour chaque usage personnel ou domestique.

c) Accessibilité. L'eau, les installations et les services doivent être accessibles, sans discrimination, à toute personne relevant de la juridiction de l'État partie. L'accessibilité comporte quatre dimensions qui se recoupent :

i) Accessibilité physique : l'eau ainsi que les installations et services adéquats doivent être physiquement accessibles sans danger pour toutes les couches de la population. Chacun doit avoir accès à une eau salubre, de qualité acceptable et en quantité suffisante au foyer, dans les établissements d'enseignement et sur le lieu de travail, ou à proximité immédiate¹⁶.

Tous les équipements et services doivent être de qualité suffisante, culturellement adaptés et respectueux de la parité entre les sexes, du cycle de vie et de la vie privée. La sécurité physique des personnes qui ont accès à ces installations et services ne doit pas être menacée ;

ii) Accessibilité économique : l'eau, les installations et les services doivent être d'un coût abordable pour tous. Les coûts directs et indirects qu'implique l'approvisionnement en eau doivent être raisonnables, et ils ne doivent pas compromettre ou menacer la réalisation des autres droits consacrés dans le Pacte;

iii) Non-discrimination : l'eau, les installations et les services doivent être accessibles à tous, en particulier aux couches de la population les plus vulnérables ou marginalisées, en droit et en fait, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs proscrits;

iv) Accessibilité de l'information : l'accessibilité correspond au droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations concernant les questions relatives à l'eau¹⁷.

Thèmes spéciaux de portée générale

Non-discrimination et égalité

13. L'obligation qui incombe aux États parties de garantir que le droit à l'eau est exercé sans discrimination (art. 2, par. 2) et dans des conditions d'égalité entre les hommes et les femmes (art. 3) est contenue dans toutes les obligations découlant du Pacte.

¹² Le terme « constante » implique que l'approvisionnement en eau doit être suffisamment régulier pour les usages personnels et domestiques.

¹³ Dans ce contexte, par « consommation », on entend la consommation d'eau contenue dans les boissons et dans les denrées alimentaires. Par « assainissement individuel », on entend l'évacuation des excréta humains, l'eau étant nécessaire dans certains systèmes. Par « préparation des aliments », on entend l'hygiène alimentaire et la préparation des denrées alimentaires, que l'eau soit incorporée dans les aliments ou entre en contact avec ceux-ci. Par « hygiène personnelle et domestique », on entend la propreté corporelle et l'hygiène du foyer.

¹⁴ Voir J. Bartram et G. Howard, « Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors », OMS, 2002. Voir aussi P.H. Gleik, (1996) « Basic water requirements for human activities: meeting basic needs », Water International, 21, p. 83 à 92.

¹⁵ Le Comité renvoie les États parties au document de l'OMS intitulé Directives de qualité pour l'eau de boisson, 2e éd., vol. 1 à 3 (OMS, Genève, 1993), directives « destinées à servir de principes de base pour l'élaboration de normes nationales qui, si elles sont correctement appliquées, assureront la salubrité de l'eau de boisson grâce à l'élimination des constituants connus pour leur nocivité ou à la réduction de leur concentration jusqu'à une valeur minimale ».

¹⁶ Voir l'Observation générale no 4 (1991), par. 8 b), l'Observation générale no 13 (1999), par. 6 a), et l'Observation générale N° 14 (2000), par. 8 a) et b). On entend par foyer un logement permanent ou semi-permanent, ou une halte temporaire.

¹⁷ Voir le paragraphe 48 de la présente Observation générale.

Celui-ci interdit toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'âge, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, un handicap physique ou mental, l'état de santé (y compris l'infection par le VIH/sida), l'orientation sexuelle et la situation civile, politique, sociale ou autre, dont l'intention ou l'effet est d'infrimer le droit à l'eau ou d'en entraver l'exercice sur un pied d'égalité. Le Comité rappelle le paragraphe 12 de l'Observation générale N° 3 (1990) disposant que même en temps de grave pénurie de ressources, les éléments vulnérables de la société doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux.

14. Les États parties devraient agir pour éliminer toute discrimination de fait fondée sur des motifs interdits, qui prive des particuliers et des groupes des moyens ou des droits nécessaires pour exercer leur droit à l'eau. Ils devraient veiller à ce que l'allocation des ressources en eau et les investissements correspondants facilitent l'accès à l'eau de tous les membres de la société. Une mauvaise affectation des ressources peut aboutir à une discrimination qui n'est pas toujours manifeste. Par exemple, les investissements ne devraient pas privilégier de manière disproportionnée des services et équipements d'approvisionnement coûteux, qui souvent ne sont accessibles qu'à une frange fortunée de la population, plutôt que des services et des installations susceptibles de bénéficier à une proportion bien plus forte de la population.

15. S'agissant du droit à l'eau, les États parties ont en particulier l'obligation de fournir l'eau et les installations nécessaires à ceux qui ne disposent pas de moyens suffisants, et de prévenir toute discrimination fondée sur des motifs interdits par les instruments internationaux concernant la fourniture d'eau et des services correspondants.

16. Même si chacun a droit à l'eau, les États parties devraient prêter une attention spéciale aux particuliers et aux groupes qui ont traditionnellement des difficultés à exercer ce droit, notamment les femmes, les enfants, les groupes minoritaires, les peuples autochtones, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les

personnes déplacées dans leur propre pays, les travailleurs migrants ainsi que les prisonniers et les détenus.

En particulier, les États parties devraient prendre des mesures pour garantir ce qui suit :

a) Les femmes ne doivent pas être exclues des processus de prise de décisions concernant les ressources en eau et les droits correspondants. Il faut alléger la charge excessive que représente pour elles l'obligation d'aller chercher de l'eau ;

b) Les enfants ne doivent pas être privés de l'exercice de leurs droits fondamentaux à cause du manque d'eau potable en quantité suffisante à l'école et dans la famille ou de l'obligation d'aller chercher de l'eau. L'approvisionnement en eau adéquat des écoles qui ne disposent pas actuellement d'une eau potable en quantité suffisante devrait être assuré en priorité ;

c) Les zones rurales et les zones urbaines déshéritées doivent disposer d'un système d'approvisionnement en eau convenablement entretenu. L'accès aux sources d'eau traditionnelles devrait être protégé des utilisations illégales et de la pollution. Les zones urbaines déshéritées, y compris les établissements humains non structurés, et les personnes sans abri devraient disposer d'un système d'approvisionnement en eau convenablement entretenu. Le droit à l'eau ne doit être dénié à aucun ménage en raison de sa situation en matière de logement ou du point de vue foncier ;

d) L'accès des peuples autochtones aux ressources en eau sur leurs terres ancestrales doit être protégé de la pollution et des utilisations illégales. Les États devraient fournir aux peuples autochtones des ressources leur permettant de concevoir, d'assurer et de contrôler leur accès à l'eau ;

e) Les communautés nomades et les gens du voyage doivent disposer d'un approvisionnement en eau adéquat dans leurs sites traditionnels ou à des haltes désignées ;

f) Les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées dans leur propre pays et celles qui retournent dans leur foyer doivent disposer d'un approvisionnement

en eau adéquat, indépendamment du fait qu'ils vivent dans des camps ou dans des zones urbaines. Les réfugiés et les demandeurs d'asile doivent avoir accès à l'eau au même titre et dans les mêmes conditions que les nationaux ;

g) Les prisonniers et les détenus doivent avoir accès à une eau salubre en quantité suffisante pour leurs besoins personnels quotidiens, compte tenu des dispositions du droit international humanitaire et de l'Ensemble de règles minima des Nations

Unies pour le traitement des détenus¹⁸ ;

h) Les groupes qui ont des difficultés à accéder physiquement à l'eau telles que les personnes âgées, les personnes handicapées, les victimes de catastrophes naturelles et les personnes qui vivent dans des zones sujettes à des catastrophes naturelles, dans des zones arides et semi-arides ou sur de petites îles doivent disposer d'un approvisionnement en eau salubre en quantité suffisante.

III. OBLIGATIONS DES ÉTATS PARTIES

Obligations juridiques générales

17. Certes, le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, mais il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat.

Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à l'eau : par exemple, celle de garantir son exercice sans discrimination (art. 2, par. 2) et celle d'agir (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application pleine et entière des articles 11, paragraphe 1, et 12. Les mesures à prendre à cet effet doivent avoir un caractère délibéré et concret et viser au plein exercice du droit à l'eau.

18. Les États parties ont l'obligation constante et permanente d'avancer aussi rapidement et aussi efficacement que possible vers le plein exercice du droit à l'eau. L'exercice de ce droit, comme de tous les autres droits énoncés dans le Pacte, doit être possible et réalisable, puisque tous les États parties contrôlent un large éventail de ressources, y compris l'eau, la technologie, les ressources financières et l'aide internationale.

19. Tout laisse supposer que le Pacte interdit toute mesure rétrograde s'agissant du droit à l'eau¹⁹. S'il prend une mesure délibérément rétrograde, l'État partie doit apporter la preuve

qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte, et ce en utilisant au maximum les ressources disponibles.

Obligations juridiques spécifiques

20. Le droit à l'eau, comme tout droit fondamental, impose trois types d'obligations aux États parties : les obligations de respecter, de protéger et de mettre en œuvre.

a) Obligations de respecter

21. L'obligation de respecter requiert des États parties qu'ils s'abstiennent d'entraver directement ou indirectement l'exercice du droit à l'eau. L'État partie est notamment tenu de s'abstenir d'exercer une quelconque pratique ou activité qui consiste à refuser ou à restreindre l'accès en toute égalité à un approvisionnement en eau adéquat; de s'immiscer arbitrairement dans les arrangements coutumiers ou traditionnels de partage de l'eau ; de limiter la quantité d'eau ou de polluer l'eau de façon illicite, du fait par exemple des déchets émis par des installations appartenant à des entreprises publiques ou de l'emploi et de l'essai d'armes; et de restreindre l'accès aux services et infrastructures ou de les détruire, à titre punitif, par exemple en temps de conflit armé en violation du droit international humanitaire.

¹⁹ Voir l'Observation générale N° 3 (1990), par. 9.

22. Le Comité note que pendant les conflits armés, les situations d'urgence et les catastrophes naturelles, le droit à l'eau englobe les obligations qui incombent aux États parties en vertu du droit international humanitaire²⁰, notamment concernant la protection des biens indispensables à la survie de la population civile tels que les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation, la protection du milieu naturel contre des dommages étendus, durables et graves, et la garantie que les civils, détenus et prisonniers disposent d'un approvisionnement en eau adéquat²¹.

b) Obligations de protéger

23. L'obligation de protéger requiert des États parties qu'ils empêchent des tiers d'entraver de quelque manière que ce soit l'exercice du droit à l'eau. Il peut s'agir de particuliers, d'entreprises ou d'autres entités, ainsi que d'agents agissant sous leur autorité. Les États parties sont notamment tenus de prendre les mesures législatives et autres nécessaires et effectives pour empêcher, par exemple, des tiers de refuser l'accès en toute égalité à un approvisionnement en eau adéquat, et de polluer ou de capter de manière injuste les ressources en eau, y compris les sources naturelles, les puits et les systèmes de distribution d'eau.

24. Les États parties doivent veiller à ce que les tiers qui gèrent ou contrôlent les services (réseaux d'adduction d'eau, navires-citernes, accès à des cours d'eau et à des puits, etc.) ne compromettent pas l'accès physique, à un coût abordable et sans discrimination, à une eau salubre et de qualité acceptable, en quantité suffisante. Pour prévenir ce type de violation, il faut mettre en place un système réglementaire efficace qui soit conforme au Pacte et à la présente Observation générale et qui assure un contrôle indépendant, une participation véritable de la population et l'imposition de sanctions en cas d'infraction.

c) Obligations de mettre en œuvre

25. L'obligation de mettre en œuvre se décompose en obligations de faciliter, de promouvoir et d'assurer. L'obligation de faciliter requiert de l'État qu'il prenne des mesures positives pour aider les particuliers et les communautés à exercer le droit à l'eau. L'obligation de promouvoir requiert de l'État partie qu'il mène des actions pour assurer la diffusion d'informations appropriées sur l'utilisation hygiénique de l'eau, la protection des sources d'eau et les méthodes propres à réduire le gaspillage. Les États parties sont également tenus de mettre en œuvre (assurer la réalisation de) ce droit lorsque des particuliers ou des groupes sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, de l'exercer eux-mêmes avec leurs propres moyens.

26. L'obligation de mettre en œuvre requiert des États parties qu'ils adoptent les mesures nécessaires au plein exercice du droit à l'eau. Les États parties sont notamment tenus de faire une place suffisante à ce droit dans le système politique et juridique national, de préférence par l'adoption de mesures législatives ; de se doter d'une stratégie et d'un plan d'action pour l'eau au niveau national afin de donner effet à ce droit ; de veiller à ce que l'eau soit accessible à chacun à un coût abordable ; et de faciliter un accès amélioré et durable à l'eau, en particulier dans les zones rurales et les zones urbaines déshéritées.

27. Pour s'assurer que le coût de l'eau est abordable, les États parties doivent adopter les mesures nécessaires, notamment : a) avoir recours à diverses techniques et technologies appropriées d'un coût raisonnable ; b) pratiquer des politiques de prix appropriées prévoyant par exemple un approvisionnement en eau gratuit ou à moindre coût ; et c) verser des compléments de revenu. Le prix des services doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous, y compris pour les groupes socialement défavorisés. L'équité exige que l'eau ne représente pas une part excessive des dépenses des ménages les plus pauvres par rapport aux ménages plus aisés.

²⁰ Concernant le lien entre le droit des droits de l'homme et le droit humanitaire, le Comité prend note des conclusions de la Cour internationale de Justice dans *Licéité de la menace de l'emploi d'armes nucléaires* (avis consultatif demandé par l'Assemblée générale), Rapports de la CIJ (1996), p. 226, par. 25.

²¹ Voir les articles 54 et 55 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève (1977), l'article 14 du Protocole additionnel II (1977), les articles 20 et 46 de la troisième Convention de Genève du 12 août 1949 et l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949.

28. Les États parties devraient adopter des stratégies et programmes complets et intégrés en vue d'assurer aux générations actuelles et futures un approvisionnement suffisant en eau salubre²².

Ces stratégies et programmes peuvent notamment avoir pour objectifs de : a) lutter contre l'appauvrissement des ressources en eau dû à des captages, à des détournements et à l'établissement de barrages sans souci de durabilité ; b) réduire et éliminer la contamination des bassins hydrographiques et des écosystèmes aquatiques par des substances telles que des éléments radioactifs, des produits chimiques nocifs et des excréta humains ; c) surveiller les réserves d'eau ; d) veiller à ce que les aménagements envisagés n'entravent pas un approvisionnement en eau adéquat ; e) évaluer l'impact des actions qui sont susceptibles d'affecter la disponibilité de l'eau et les bassins hydrographiques des écosystèmes naturels, tels que les changements climatiques, la désertification et la salinité accrue du sol, la déforestation et la perte de biodiversité²³ ; f) développer l'utilisation rationnelle de l'eau par les consommateurs finals ; g) réduire le gaspillage durant la distribution de l'eau ; h) prévoir des mécanismes pour faire face aux situations d'urgence ; et i) mettre en place des institutions compétentes et des mécanismes institutionnels appropriés pour exécuter ces stratégies et programmes.

29. Garantir l'accès à un assainissement adéquat est non seulement fondamental pour le respect de la dignité humaine et de la vie privée, mais constitue aussi un des principaux moyens de protéger la qualité de l'approvisionnement et des ressources en eau potable²⁴.

Conformément aux droits à la santé et à un logement suffisant (voir les Observations générales N° 4 (1991) et 14 (2000)), les États parties ont l'obligation de fournir progressivement des services d'assainissement sûrs, en particulier dans les zones rurales et les zones urbaines déshéritées, en tenant compte des besoins des femmes et des enfants.

Obligations internationales

30. Conformément à l'article 2, paragraphe 1, à l'article 11, paragraphe 1, et à l'article 23 du Pacte, les États parties reconnaissent le rôle essentiel de l'assistance et de la coopération internationales et s'engagent à agir, individuellement et collectivement, en vue d'assurer le plein exercice du droit à l'eau.

31. Pour s'acquitter de leurs obligations internationales, les États parties doivent respecter l'exercice du droit à l'eau dans les autres pays. La coopération internationale requiert des États parties qu'ils s'abstiennent de mener des actions qui entravent, directement ou indirectement, l'exercice du droit à l'eau dans d'autres pays. Les activités exercées dans la juridiction de l'État partie ne devraient pas empêcher un autre pays d'assurer l'exercice de ce droit aux personnes relevant de sa juridiction²⁵.

32. Les États parties devraient s'abstenir dans tous les cas d'imposer, directement ou indirectement, à un autre pays des embargos et autres mesures similaires empêchant l'approvisionnement en eau et la fourniture de marchandises et de services qui sont essentiels pour assurer le droit à l'eau²⁶.

²² Voir la note de bas de page 5 ci-dessus, Action 21, chap. 5, 7 et 18 ; Sommet mondial pour le développement durable, Plan d'application (2002), par. 6 a), l) et m), 7, 36 et 38.

²³ Voir la Convention sur la diversité biologique, la Convention sur la lutte contre la désertification, la Convention-cadre sur les changements climatiques et les protocoles ultérieurs.

²⁴ Voir l'article 14, par. 2, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui dispose que les États parties assurent aux femmes le droit de « bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne [...] l'assainissement ». L'article 24, par. 2, de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que les États parties doivent « faire en sorte que tous les groupes de la société [...] reçoivent une information sur [...] les avantages de [...] l'hygiène et la salubrité de l'environnement ».

²⁵ Le Comité note qu'aux termes de la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, les besoins sociaux et humains doivent être pris en considération lorsqu'il s'agit de déterminer l'utilisation équitable des cours d'eau, les États parties doivent prendre des mesures pour ne pas causer de dommages significatifs et, en cas de conflit, une attention spéciale doit être accordée à la satisfaction des besoins humains essentiels : voir les articles 5, 7 et 10.

²⁶ Le Comité rappelle l'Observation générale N° 8, dans laquelle il a fait valoir que les sanctions perturbaient la distribution d'articles d'hygiène et compromettaient l'approvisionnement en eau potable, et que dans le cadre d'un régime de sanctions, il convenait de prévoir la réparation des infrastructures indispensables pour fournir de l'eau propre.

L'eau ne devrait jamais être utilisée comme instrument de pression politique ou économique. À ce propos, le Comité rappelle sa position, décrite dans l'Observation générale no 8 (1997), sur la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

33. Les États parties devraient prendre des mesures pour empêcher leurs propres ressortissants ou des compagnies qui relèvent de leur juridiction, de violer le droit à l'eau de particuliers et de communautés dans d'autres pays. Les États parties doivent agir de manière compatible avec la Charte des Nations Unies et le droit international applicable lorsqu'ils sont à même d'inciter des tiers à respecter ce droit en usant de moyens juridiques ou politiques.

34. En fonction des ressources dont ils disposent, les États devraient faciliter l'exercice du droit à l'eau dans les autres pays, par exemple en fournissant des ressources en eau et une aide financière et technique, et apporter l'assistance nécessaire. En ce qui concerne l'aide en cas de catastrophe et les secours d'urgence, la priorité devrait être donnée aux droits consacrés dans le Pacte, notamment à un approvisionnement en eau adéquat.

L'aide internationale devrait être fournie d'une manière qui soit non seulement compatible avec le Pacte et les autres instruments relatifs aux droits de l'homme, mais aussi viable et acceptable du point de vue culturel. Il est, en particulier, de la responsabilité et de l'intérêt des États parties économiquement développés d'aider à cet égard les États en développement plus démunis.

35. Les États parties devraient veiller à ce que le droit à l'eau reçoive l'attention voulue dans les accords internationaux et, à cette fin, devraient envisager d'élaborer de nouveaux instruments juridiques. En ce qui concerne la conclusion et la mise en œuvre d'autres accords internationaux et régionaux, les États parties devraient s'assurer que ces instruments n'ont pas d'incidence néfaste sur le droit à l'eau. Les accords de libéralisation du commerce ne devraient pas entraver ou amoindrir la capacité d'un pays d'assurer le plein exercice de ce droit.

36. Les États parties sont tenus de veiller à ce que les mesures qu'ils prennent en tant que membres d'organisations internationales tiennent dûment compte du droit à l'eau. En conséquence, les États parties qui sont membres d'institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, devraient porter une plus grande attention à la protection du droit à l'eau dans les politiques de prêt, les accords de crédit et les autres initiatives internationales de ces institutions.

Obligations fondamentales

37. Dans l'Observation générale N° 3, le Comité confirme que les États parties ont l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans le Pacte.

De l'avis du Comité, les obligations fondamentales se rapportant au droit à l'eau et ayant un effet immédiat sont au minimum :

- a)** D'assurer l'accès à la quantité d'eau essentielle, suffisante et salubre pour les usages personnels et domestiques, afin de prévenir les maladies ;
- b)** De garantir le droit d'accès à l'eau, aux installations et aux services sans discrimination, notamment pour les groupes vulnérables ou marginalisés ;
- c)** D'assurer l'accès physique à des installations et services qui fournissent régulièrement une eau salubre en quantité suffisante; qui comportent un nombre suffisant de points d'eau pour éviter des attentes excessives ; et qui soient à distance raisonnable du foyer ;
- d)** De veiller à ce que la sécurité des personnes qui ont physiquement accès à l'eau ne soit pas menacée ;
- e)** D'assurer une répartition équitable de tous les équipements et services disponibles;
- f)** D'adopter et de mettre en œuvre, au niveau national, une stratégie et un plan d'action visant l'ensemble de la population ; cette stratégie et ce plan d'action devraient être élaborés et périodiquement examinés dans le cadre

d'un processus participatif et transparent ; ils devraient prévoir des méthodes, telles que des indicateurs et des critères sur le droit à l'eau, permettant de surveiller de près les progrès accomplis ; une attention particulière devrait être accordée à tous les groupes vulnérables ou marginalisés lors de l'élaboration de la stratégie et du plan d'action, de même que dans leur contenu ;

g) De contrôler dans quelle mesure le droit à l'eau est réalisé ou ne l'est pas ;

h) D'adopter des programmes d'approvisionnement en eau relativement peu coûteux visant à protéger les groupes vulnérables et marginalisés ;

j) De prendre des mesures pour prévenir, traiter et combattre les maladies d'origine hydrique, en particulier en assurant l'accès à un assainissement adéquat.

38. Pour qu'il n'y ait aucun doute à ce sujet, le Comité tient à souligner qu'il incombe tout particulièrement aux États parties et aux autres intervenants en mesure d'apporter leur concours de fournir l'assistance et la coopération internationales « notamment sur les plans économique et technique » nécessaires pour permettre aux pays en développement d'honorer les obligations fondamentales mentionnées au paragraphe 37 ci-dessus.

IV. MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS

39. Quand le contenu normatif du droit à l'eau (voir sect. II) est appliqué aux obligations des États parties (sect. III), le processus dynamique qui s'engage permet de mettre plus facilement en évidence les atteintes au droit à l'eau. On trouvera ci-après des exemples d'infractions.

40. Pour démontrer qu'ils s'acquittent de leurs obligations générales et spécifiques, les États parties doivent établir qu'ils ont pris les mesures nécessaires et réalisables en vue d'assurer l'exercice du droit à l'eau. Conformément au droit international, le défaut d'exécution de bonne foi équivaut à une violation du droit. Il convient toutefois de souligner qu'un État partie ne peut justifier l'inexécution des obligations fondamentales énoncées au paragraphe 37 ci-dessus, auxquelles il est impossible de déroger.

41. Pour déterminer quelles actions ou omissions constituent une atteinte au droit à l'eau, il importe d'établir une distinction entre l'incapacité et le manque de volonté de l'État partie de s'acquitter de ses obligations. Ce constat découle des articles 11, paragraphe 1, et 12 du Pacte, qui parlent du droit à un niveau de vie suffisant et du droit à la santé, ainsi que de l'article 2, paragraphe 1, du Pacte, lequel

fait obligation à chaque État partie de prendre les mesures nécessaires au maximum de ses ressources disponibles. Un État dépourvu de la volonté d'utiliser au maximum les ressources à sa disposition pour donner effet au droit à l'eau manque par conséquent aux obligations lui incombant en vertu du Pacte. Si c'est la pénurie de ressources qui met un État dans l'impossibilité de se conformer aux obligations découlant du Pacte, l'État a alors la charge de démontrer qu'il n'a négligé aucun effort pour exploiter toutes les ressources à sa disposition en vue de s'acquitter à titre prioritaire des obligations indiquées ci-dessus.

42. Les atteintes au droit à l'eau peuvent être le fait d'une action directe « commission d'actes » soit de l'État soit de diverses entités insuffisamment contrôlées par l'État. Il peut s'agir de l'adoption de mesures rétrogrades incompatibles avec les obligations fondamentales (indiquées au paragraphe 37 ci-dessus), de l'abrogation ou de la suspension officielles de la législation qui est nécessaire pour continuer d'exercer le droit à l'eau, ou de l'adoption de lois ou de politiques manifestement incompatibles avec des obligations juridiques préexistantes de caractère interne ou international ayant trait au droit à l'eau.

43. Parmi les atteintes par omission figurent le fait pour un État de ne pas prendre les mesures voulues pour assurer le plein exercice du droit de chacun à l'eau, le fait de ne pas adopter de politique nationale sur l'eau, et le fait de ne pas assurer l'application des lois pertinentes.

44. Bien qu'il ne soit pas possible d'arrêter d'avance la liste complète des violations, les travaux du Comité permettent de dégager certains exemples typiques concernant les différents niveaux d'obligations :

a) Les manquements à l'obligation de respecter découlent des entraves de l'État partie au droit à l'eau.

Il s'agit notamment : i) de l'interruption ou du refus arbitraires ou injustifiés d'accès aux services ou installations ; ii) des hausses disproportionnées ou discriminatoires du prix de l'eau ; iii) de la pollution et de l'appauvrissement des ressources en eau qui affectent la santé des personnes ;

b) Les manquements à l'obligation de protéger découlent du fait que l'État n'a pas pris toutes les mesures voulues pour protéger les personnes relevant de sa juridiction contre des atteintes au droit à l'eau imputables à des tiers²⁷. Il s'agit notamment des manquements aux obligations : i) de promulguer ou d'appliquer des lois visant à prévenir la contamination et le captage injuste de l'eau ; ii) de réguler et de contrôler efficacement les fournisseurs de services;

iii) de protéger les systèmes de distribution d'eau (réseaux d'adduction, puits, etc.) des entraves, dommages et déprédations ;

c) Les manquements à l'obligation de mettre en œuvre découlent du fait que l'État partie n'a pas pris toutes les mesures voulues pour garantir l'exercice du droit à l'eau.

Il s'agit notamment : i) du manquement à l'obligation d'adopter ou de mettre en œuvre une politique nationale visant à garantir à chacun l'exercice de ce droit ; ii) de l'engagement de dépenses insuffisantes ou d'une mauvaise affectation des fonds publics empêchant des particuliers ou des groupes, notamment les groupes vulnérables ou marginalisés, d'exercer leur droit à l'eau ; iii) du manquement à l'obligation de contrôler l'exercice de ce droit à l'échelle nationale, par exemple en définissant des indicateurs et des critères; iv) du manquement à l'obligation de prendre les mesures voulues pour remédier à la répartition injuste des équipements et des services ; v) du manquement à l'obligation d'adopter des mécanismes d'aide d'urgence ; vi) du manquement à l'obligation d'assurer à chacun l'exercice de l'essentiel de ce droit ; vii) du manquement à l'obligation de l'État de tenir compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'eau lors de la conclusion d'accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales.

V. MISE EN ŒUVRE À L'ÉCHELON NATIONAL

45. L'article 2, paragraphe 1, du Pacte impose aux États parties l'obligation d'utiliser « tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives » en vue de s'acquitter de leurs obligations en vertu du Pacte.

Chaque État jouit d'une marge d'appréciation discrétionnaire quand il décide quelles mesures sont effectivement les mieux adaptées à sa

situation particulière. Mais le Pacte impose clairement à chaque État de prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer à chacun l'exercice du droit à l'eau dès que possible.

Les mesures mises en œuvre à l'échelon national pour réaliser le droit à l'eau ne devraient pas entraver l'exercice des autres droits fondamentaux.

²⁷ Voir le paragraphe 23 pour une définition des « tiers ».

Législation, stratégies et politiques

46. La législation, les stratégies et les politiques existantes devraient être réexaminées pour s'assurer qu'elles sont compatibles avec les obligations découlant du droit à l'eau, en vue de les abroger, amender ou modifier en cas d'incompatibilité avec les prescriptions du Pacte.

47. L'obligation de prendre les mesures voulues impose aux États parties d'adopter une stratégie ou un plan d'action au niveau national en vue d'assurer l'exercice du droit à l'eau.

Il faut que cette stratégie : a) soit fondée sur le droit et les principes des droits de l'homme ; b) couvre tous les éléments du droit à l'eau et les obligations correspondantes des États parties ; c) définisse des objectifs clairs ; d) fixe les buts ou les résultats à atteindre et le calendrier correspondant ; e) formule des politiques adéquates ainsi que les critères et indicateurs correspondants.

Cette stratégie devrait aussi établir la responsabilité institutionnelle du processus; indiquer les ressources disponibles pour atteindre les objectifs, buts et résultats ; allouer comme il convient les ressources en fonction de la responsabilité institutionnelle ; et créer des mécanismes de responsabilité pour s'assurer de la mise en œuvre de la stratégie. Lorsqu'ils élaborent et appliquent leur stratégie, les États parties devraient mettre à profit l'assistance technique et la coopération des institutions spécialisées des Nations Unies (voir la section VI ci-après).

48. L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan d'action à l'échelle nationale devraient notamment respecter les principes de non-discrimination et de participation de la population. Le droit des particuliers et des groupes de participer au processus de prise de décisions qui peuvent influencer sur l'exercice de leur droit à l'eau doit faire partie intégrante de toute politique, de tout programme ou de toute stratégie concernant l'eau. Les particuliers et les groupes devraient avoir pleinement accès, en toute

égalité, aux informations dont les autorités publiques ou les tiers disposent concernant l'eau, les services d'approvisionnement en eau et l'environnement.

49. La stratégie et le plan d'action nationaux sur l'eau devraient en outre reposer sur les principes de responsabilité, de transparence et d'indépendance de la magistrature, une bonne gouvernance étant indispensable à la mise en œuvre effective de l'ensemble des droits de l'homme, dont le droit à l'eau. Pour instaurer des conditions favorables à l'exercice de ce droit, les États parties devraient adopter des mesures appropriées afin que le secteur des entreprises privées tout comme la société civile prennent conscience et tiennent compte de l'importance à accorder au droit à l'eau dans l'exercice de leurs activités.

50. Les États parties peuvent avoir intérêt à adopter une législation-cadre pour donner effet à leur stratégie concernant le droit à l'eau.

Cette législation devrait prévoir : a) les buts ou résultats à atteindre et le calendrier correspondant ; b) les moyens de parvenir à l'objectif fixé ; c) la collaboration envisagée avec la société civile, le secteur privé et les organisations internationales ; d) la responsabilité institutionnelle du processus ; e) les mécanismes nationaux de contrôle ; f) les procédures de recours.

51. Des mesures devraient être prises pour garantir une coordination suffisante entre les ministères nationaux, les autorités régionales et les autorités locales afin que les politiques relatives à l'eau soient cohérentes. Lorsque la mise en œuvre du droit à l'eau a été déléguée à des autorités régionales ou locales, l'État partie doit néanmoins s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du Pacte et doit donc s'assurer que ces autorités disposent des ressources suffisantes pour entretenir et fournir les services et équipements nécessaires. Les États parties doivent aussi veiller à ce que les autorités en question ne refusent pas l'accès à ces services pour des motifs discriminatoires.

52. Les États parties sont tenus de contrôler effectivement l'exercice du droit à l'eau. Lorsqu'ils évaluent les progrès réalisés dans ce domaine, les États parties devraient cerner les facteurs et les difficultés qui les empêchent de s'acquiescer de leurs obligations.

Indicateurs et critères

53. Pour faciliter ce contrôle, il faudrait prévoir des indicateurs et des critères dans les stratégies ou plans d'action nationaux sur l'eau. Ces indicateurs et critères devraient être conçus pour permettre de suivre à l'échelle nationale comme à l'échelle internationale comment l'État s'acquiesce des obligations lui incombant au titre des articles 11, paragraphe 1, et 12 du Pacte. Ils devraient porter sur les différents éléments du droit à un approvisionnement en eau adéquat (quantité suffisante, salubrité, qualité acceptable, coût abordable et accessibilité physique), être ventilés en fonction des motifs de discrimination qui sont proscrits et couvrir toutes les personnes résidant sur le territoire de l'État partie ou placées sous son contrôle.

Pour établir les indicateurs appropriés, les États parties pourraient s'inspirer des travaux actuels de l'OMS, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), de l'Organisation internationale du Travail (OIT), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Commission des droits de l'homme de l'ONU.

54. Une fois qu'ils auront arrêté des indicateurs adaptés au droit à l'eau, les États parties sont invités à définir à l'échelle nationale des critères pour chaque indicateur²⁸. Pendant l'examen

du rapport périodique, le Comité procédera à une sorte d'étude de portée avec l'État partie. C'est-à-dire que le Comité et l'État partie examineront ensemble les indicateurs et les critères nationaux qui permettront de fixer les objectifs à atteindre au cours de la période couverte par le rapport suivant. Et pendant les cinq années qui suivront, l'État partie se servira de ces critères nationaux pour mieux contrôler l'exercice du droit à l'eau.

Puis, lors de l'examen du rapport ultérieur, l'État partie et le Comité examineront si ces critères ont été ou non respectés et pour quelles raisons des difficultés ont peut-être surgi (voir l'Observation générale N° 14, par. 58). En outre, quand ils définissent leurs critères et établissent leurs rapports, les États parties devraient exploiter le grand nombre d'informations et de services consultatifs fournis par les institutions spécialisées aux fins de la collecte et de la ventilation des données.

Recours et responsabilité

55. Tout particulier ou tout groupe dont le droit à l'eau a été enfreint doit avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, à l'échelle nationale et internationale (voir l'Observation générale N° 9, par. 4, et le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement²⁹). Le Comité note que le droit à l'eau a été consacré dans la constitution d'un certain nombre d'États et qu'il a fait l'objet de recours devant des tribunaux nationaux.

Toutes les personnes dont le droit à l'eau a été enfreint sont fondées à recevoir une réparation adéquate, sous forme de restitution, indemnisation, satisfaction ou garantie de non-répétition. Sur le plan national, ce sont les médiateurs, les commissions des droits de l'homme et autres mécanismes de cette nature qui peuvent être saisis en cas d'atteintes au droit à l'eau.

²⁸ Voir E. Riedel, « New bearings to the State reporting procedure : practical ways to operationalize economic, social and cultural rights - The example of the right to health », in S. von Schorlemer (dir. publ.), *Praxishandbuch UNO*, 2002, p. 345 à 358. Le Comité note, par exemple, l'engagement pris dans le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable (2002) de réduire, d'ici à 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas les moyens matériels ou financiers d'accéder à une eau de boisson salubre (conformément à la Déclaration du Millénaire) et de personnes qui n'ont pas accès à un assainissement de base.

²⁹ Le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 dispose qu'en ce qui concerne les questions d'environnement, « un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ».

56. Avant que l'État partie, ou tout autre tiers, prenne une mesure qui entrave le droit d'un particulier à l'eau, les autorités compétentes doivent s'assurer qu'il agit d'une mesure conforme à la loi, compatible avec le Pacte et prévoyant : a) une possibilité de consultation véritable des intéressés ; b) la communication en temps voulu d'informations complètes sur les mesures envisagées ; c) une notification raisonnable des mesures envisagées ; d) des voies de recours pour les intéressés ; et e) une aide juridique pour pouvoir se prévaloir de recours en justice [voir aussi les Observations générales N° 4 (1991) et no 7 (1997)]. En cas de non-paiement de la facture d'eau, la question de la capacité de paiement de l'intéressé doit être prise en compte. Nul ne doit en aucune circonstance être privé de la quantité d'eau essentielle.

57. L'incorporation à l'ordre juridique interne d'instruments internationaux consacrant le

droit à l'eau peut élargir sensiblement le champ d'application des mesures de réparation et renforcer leur efficacité, et doit donc être encouragée dans tous les cas. Elle donne aux tribunaux la compétence voulue pour se prononcer sur les atteintes au droit à l'eau, ou tout au moins sur les obligations fondamentales qui en découlent, en invoquant directement le Pacte.

58. Les États parties devraient encourager les juges, magistrats et autres professionnels de la justice à s'intéresser davantage, dans l'exercice de leurs fonctions, aux atteintes au droit à l'eau.

59. Les États parties devraient respecter, protéger, faciliter et promouvoir l'action des défenseurs des droits de l'homme et des autres membres de la société civile afin d'aider les groupes vulnérables ou marginalisés à exercer leur droit à l'eau.

VI. OBLIGATIONS DES ACTEURS AUTRES QUE LES ÉTATS PARTIES

60. Les organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales qui s'occupent de l'eau, comme l'OMS, la FAO, l'UNICEF, le PNUE, ONU-Habitat, l'OIT, le PNUD et le Fonds international de développement agricole (FIDA), ou du commerce telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC), devraient coopérer efficacement avec les États parties, en mettant à profit leurs compétences respectives, pour faciliter la mise en œuvre du droit à l'eau à l'échelle nationale.

Les institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, devraient prendre en compte le droit à l'eau dans le cadre de leurs politiques de prêt, de leurs accords de crédit, de leurs programmes d'ajustement structurel et de leurs autres projets de développement [voir l'Observation générale N° 2 (1990)], afin de promouvoir l'exercice du droit à l'eau. Quand il examinera le rapport des États parties et vérifiera si ces pays sont en mesure de

s'acquitter des obligations de mettre en œuvre le droit à l'eau, le Comité recensera les effets de l'assistance apportée par tous les autres acteurs. L'incorporation du droit et des principes des droits de l'homme dans les programmes et les politiques des organisations internationales facilitera beaucoup la réalisation du droit à l'eau.

Le rôle de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, du Comité international de la Croix-Rouge, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de l'OMS et de l'UNICEF, ainsi que des organisations non gouvernementales et d'autres associations, revêt une importance particulière quand il s'agit de fournir des secours en cas de catastrophe et d'apporter une assistance humanitaire dans les situations d'urgence. En matière d'aide, de distribution et de gestion de l'eau et des installations connexes, il convient d'accorder la priorité aux groupes les plus vulnérables ou marginalisés de la population.

#STANDUP4HUMANRIGHTS

**SOIS LE
LEADER
QUE TU
ATTENDS**

**DÉFENDEZ
LES DROITS
DE L'HOMME**

#STANDUP4HUMANRIGHTS



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

RÉPUBLIQUE DE GUINÉE



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Trente-quatrième session
Genève, 25 avril-13 mai 2005
Point 5 de l'ordre du jour

QUESTIONS DE FOND CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 16 (2005)

Dr. égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)

I. INTRODUCTION

1. Le droit égal des hommes et des femmes au bénéfice de tous les droits de l'être humain est l'un des principes fondamentaux reconnus par le droit international et consacré par les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (le Pacte) protège des droits de l'être humain essentiels à la dignité humaine de toute personne, en particulier l'article 3 du Pacte qui stipule le droit égal des hommes et des femmes au bénéfice des droits qui y sont énoncés. Cette disposition est fondée sur l'article premier, paragraphe 3), de la Charte des Nations Unies et sur l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Exception faite de la référence au Pacte, elle est libellée dans les mêmes termes que l'article 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui a été rédigé simultanément.

2. Il est indiqué dans les travaux préparatoires que l'article 3 a été incorporé dans le Pacte ainsi que dans le Pacte international relatif aux

droits civils et politiques afin non seulement d'interdire la discrimination mais aussi de stipuler que les mêmes droits devraient être « expressément reconnus aux femmes comme aux hommes sur un pied d'égalité et que des moyens appropriés devraient être mis en œuvre pour garantir aux femmes la possibilité d'exercer leurs droits... D'ailleurs, même si l'article 3 faisait double emploi avec l'article 2, paragraphe 2, il n'en serait pas moins nécessaire de réaffirmer l'égalité de droits des hommes et des femmes. Ce principe fondamental, inscrit dans la Charte des Nations Unies, ne devrait pas cesser d'être souligné, dès lors surtout que maints préjugés continuaient de faire obstacle à sa pleine application »¹.

Contrairement à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les articles 3 et 2 2) du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas des dispositions autonomes, mais devraient être lus parallèlement à chacun des droits énoncés dans la troisième partie du Pacte.

¹ Projets de pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, rapport de la Troisième Commission A/5365 (17 décembre 1962), par. 85.

3. Le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte garantit le principe de non-discrimination fondée entre autres sur le sexe. Cette disposition et la garantie, à l'article 3, du droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice des droits sont intimement liées et se renforcent mutuellement. En outre, la jouissance, dans des conditions d'égalité, des droits économiques, sociaux et culturels exige l'élimination de la discrimination.

4. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a pris note en particulier des facteurs qui influent négativement sur le droit égal des hommes et des femmes à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels dans nombre de ses observations générales, notamment celles portant sur le droit à un logement suffisant², le droit à une nourriture suffisante³, le droit à l'éducation⁴, le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint⁵ et le droit à l'eau⁶. En outre, le

Comité demande systématiquement, dans sa liste de points à traiter à l'occasion de l'examen des rapports des États parties et au cours de son dialogue avec ces derniers, des informations sur l'exercice égal par les hommes et les femmes des droits garantis par le Pacte.

5. Les femmes se voient souvent refuser l'égalité de jouissance de leurs droits fondamentaux, en particulier en raison du statut inférieur qui leur est réservé par la tradition et la coutume ou suite à une discrimination ouverte ou déguisée.

Bien des femmes subissent plusieurs formes de discrimination car à la discrimination fondée sur le sexe s'ajoute celle fondée sur d'autres facteurs liés à leur situation particulière tels que la race, la couleur, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, ou encore l'âge, l'origine ethnique, le handicap, le statut matrimonial, ou le statut de réfugié ou de migrant, ce qui les pénalise plus encore⁷.

II. CADRE CONCEPTUEL

A. Égalité

6. Pour l'essentiel, l'article 3 du Pacte indique que les droits énoncés dans le Pacte doivent être exercés sur un pied d'égalité par les hommes et les femmes, établissant ainsi un principe fondamental. Au-delà de l'égalité théorique exprimée dans les dispositions constitutionnelles, les textes de loi et les politiques gouvernementales, l'article 3 prescrit l'égalité concrète des hommes et des femmes du point de vue de l'exercice des droits énoncés dans le Pacte.

7. La jouissance par les hommes et les femmes de leurs droits dans des conditions d'égalité doit

être comprise dans toutes ses dimensions. Les protections en matière de non-discrimination et d'égalité énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme prescrivent l'égalité à la fois de facto et de jure. Ces deux notions, quoique différentes, sont intimement liées. L'égalité formelle réside dans le fait qu'une loi ou une politique traite de manière neutre les hommes et les femmes.

L'égalité concrète ou de facto se rattache quant à elle à l'effet de la législation, des politiques et des pratiques et à la nécessité de veiller à ce qu'elles ne perpétuent pas mais atténuent les désavantages inhérents à la situation de certaines catégories de personnes.

² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 4 (1991): Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte), par. 6; Observation générale N° 7 (1997): Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte); expulsions forcées, par. 10.

³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 12 (1999): Le droit à une nourriture suffisante (art. 11 du Pacte), par. 26.

⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 11 (1999): Plans d'action pour l'enseignement primaire (art. 14 du Pacte), par. 3; Observation générale N° 13 (1999): Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte), par. 6 b), 31 et 32.

⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 14 (2000): Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte), par. 18 à 22.

⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 15 (2000): Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte), par. 13 et 14.

⁷ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale XXV concernant la dimension sexiste de la discrimination raciale (2000).

8. Il ne suffit pas, pour instaurer concrètement l'égalité, de promulguer des lois ou d'adopter des politiques qui en théorie s'appliquent indifféremment aux deux sexes. Pour mettre en œuvre l'article 3, les États parties devraient garder à l'esprit que ces lois, ces politiques et ces pratiques peuvent ne pas remédier à l'inégalité entre les hommes et les femmes et même la perpétuer si elles ne tiennent pas compte des inégalités existantes au plan économique, social et culturel, en particulier celles dont sont victimes les femmes.

9. Selon l'article 3, les États parties doivent respecter le principe de l'égalité dans et devant la loi. Le principe de l'égalité en droit doit être respecté par la législature lorsqu'elle légifère, laquelle doit veiller à ce que les lois ainsi adoptées garantissent aux hommes et aux femmes la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels dans des conditions d'égalité. Le principe de l'égalité devant la loi doit être respecté par l'administration et les tribunaux et implique que ces autorités appliquent la loi de façon égale aux hommes et aux femmes.

10. Le principe de la non-discrimination est le corollaire du principe de l'égalité. En vertu de ce principe, et sous réserve des dispositions relatives aux mesures temporaires spéciales visées au paragraphe 15 ci-après, il est interdit de traiter différemment une personne ou un groupe de personnes en fonction de leur statut ou situation particulière, par exemple en fonction de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de la religion, de l'opinion politique ou autre, de l'origine nationale ou sociale, de la fortune, de la naissance, ou encore de l'âge, de l'origine ethnique, du handicap, du statut matrimonial, ou du statut de réfugié ou de migrant.

11. La discrimination à l'égard des femmes est « toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique,

économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine »⁸.

La discrimination fondée sur le sexe peut être liée à un traitement différent des femmes motivé par leurs caractéristiques biologiques, par exemple le refus d'embaucher des femmes par crainte d'une possible grossesse, ou à des conceptions stéréotypées qui conduisent par exemple à orienter les femmes vers les emplois de bas niveau en présumant qu'elles sont moins disposées à consacrer autant de temps que les hommes à leur travail.

12. Il se produit une discrimination directe lorsqu'une différence de traitement repose directement et explicitement sur des distinctions fondées exclusivement sur le sexe et les caractéristiques propres aux hommes ou aux femmes, qui ne put être justifiées objectivement.

13. Il se produit une discrimination indirecte lorsqu'une loi, une politique ou un programme ne paraît pas discriminatoire, mais entraîne une discrimination une fois mis en application. C'est le cas par exemple lorsque des inégalités préexistantes empêchent les femmes d'avoir accès aux mêmes chances et aux mêmes avantages que les hommes. L'application d'une loi qui ne fait pas de distinction entre les sexes peut entretenir l'inégalité existante, voire l'accentuer.

14. Les différences entre les deux sexes affectent le droit égal des hommes et des femmes à jouir de leurs droits. Elles renvoient à des attentes et des présupposés culturels quant au comportement, aux attitudes, aux traits de caractère et aux aptitudes physiques et intellectuelles des hommes et des femmes, en fonction uniquement de leur identité d'hommes ou de femmes. Les présupposés et attentes sexospécifiques désavantagent en général les femmes pour ce qui est de l'exercice concret de leurs droits, tels que la liberté d'agir et d'être reconnues en tant qu'adultes autonomes, jouissant de leur pleine capacité, de participer pleinement au développement économique, social et politique et de prendre des décisions concernant leurs situation et conditions de vie.

⁸ Selon la définition donnée de la discrimination à l'article premier de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Les présupposés quant au rôle économique, social et culturel que tel ou tel sexe est appelé à jouer empêchent le partage, dans tous les domaines, des responsabilités entre les hommes et les femmes, indispensable à l'égalité.

C. Mesures temporaires spéciales

15. Les principes de l'égalité et de la non-discrimination ne suffisent pas toujours par eux-mêmes à garantir une véritable égalité. Il peut être nécessaire d'appliquer des mesures temporaires spéciales pour replacer

concrètement des personnes ou des groupes défavorisés ou marginalisés au même niveau que les autres. Les mesures temporaires spéciales visent à instaurer non seulement une égalité formelle ou de jure, mais aussi une égalité concrète ou de facto entre les hommes et les femmes. Toutefois, l'application du principe de l'égalité exige parfois des États qu'ils prennent des mesures en faveur des femmes, en vue d'atténuer ou de supprimer les conditions qui contribuent à perpétuer la discrimination. Tant que ces mesures sont nécessaires pour remédier à la discrimination de facto et dès lors qu'elles sont supprimées une fois l'égalité de facto instaurée, une telle différenciation est l'égitime⁹.

III. OBLIGATIONS DES ÉTATS PARTIES

A. Obligations juridiques générales

16. Le droit égal des hommes et des femmes à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels est impératif et immédiatement applicable pour les États parties¹⁰.

17. Le droit égal des hommes et des femmes à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, comme tous les droits de la personne humaine, impose aux États parties des obligations comportant trois aspects : l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre.

L'obligation de mettre en œuvre comprend les obligations de fournir, de promouvoir et de faciliter¹¹. À l'article 3 est énoncée une disposition relative au respect des obligations des États parties définies aux articles 6 à 15 du Pacte, à laquelle il n'est pas possible de déroger.

B. Obligations juridiques spécifiques

1. Obligation de respecter

18. L'obligation de respecter requiert des États parties qu'ils s'abstiennent de prendre des mesures discriminatoires qui causent directement ou indirectement la privation ou la violation du droit égal des hommes et des femmes à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Pour assurer le respect de ce droit, les États parties sont tenus de s'abstenir d'adopter des lois, des politiques, des mesures et programmes administratifs qui ne sont pas conformes au droit protégé par l'article 3, et, le cas échéant, de les abroger. En particulier, les États parties doivent tenir compte des effets de la mise en œuvre de lois, de politiques et de programmes apparemment neutres et examiner s'ils peuvent avoir des incidences négatives sur la capacité des hommes et des femmes de jouir sur un pied d'égalité des droits de la personne humaine qui leur sont reconnus.

⁹ Il existe néanmoins une exception à ce principe général : en vertu du principe de la proportionnalité, des motifs tenant à la personne d'un candidat masculin peuvent faire pencher la balance en sa faveur, sous réserve d'un examen objectif tenant compte de tous les critères relatifs à la personne des candidats.

¹⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 3 (1990): La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 2).

¹¹ Selon les Observations générales N°s 12 et 13 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'obligation de mettre en œuvre comprend l'obligation de faciliter (prêter assistance) et l'obligation de fournir (distribuer). Dans la présente Observation générale, l'obligation de mettre en œuvre comprend aussi l'obligation de promouvoir l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

2. Obligation de protéger

19. L'obligation de protéger exige que les États parties prennent des mesures visant directement à l'élimination des préjugés, des pratiques coutumières et de toute nature qui perpétuent la notion d'infériorité ou de supériorité de l'un ou l'autre sexe, et des rôles stéréotypés pour les hommes et les femmes. L'obligation de protéger à laquelle sont tenus les États parties en vertu de l'article 3 du Pacte comprend entre autres celle d'adopter et de respecter des dispositions constitutionnelles et législatives relatives au droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits de la personne humaine et d'interdire toute discrimination quelle qu'elle soit ; l'obligation d'adopter des lois tendant à éliminer la discrimination et à dissuader des tiers de s'opposer directement ou indirectement à l'exercice de ce droit ; l'obligation d'adopter des mesures et programmes administratifs et de créer des institutions, des organismes et des programmes publics en vue de protéger les femmes contre la discrimination.

20. Les États parties ont l'obligation de suivre et de réglementer le comportement des acteurs non étatiques en vue de s'assurer que ces derniers ne violent pas le droit égal des hommes et des femmes de jouir des droits économiques, sociaux et culturels. Cette obligation s'applique par exemple dans les cas où les services publics ont été partiellement ou totalement privatisés.

3. Obligation de mettre en œuvre

21. L'obligation de mettre en œuvre exige que les États parties prennent des mesures pour s'assurer que les hommes et les femmes jouissent concrètement des droits économiques, sociaux et culturels sur un pied d'égalité.

Ces mesures devraient consister notamment à :

- Veiller à l'existence de mesures appropriées telles que l'indemnisation, la réparation, la restitution, la réhabilitation, la protection contre la répétition d'une violation, les déclarations, les excuses publiques, les

programmes éducatifs et les programmes de prévention, et garantir l'accès à ces mesures ;

- Créer des instances appropriées de recours telles que des juridictions ou des mécanismes administratifs indépendants accessibles à tous dans des conditions d'égalité, y compris aux hommes et aux femmes les plus pauvres et les plus défavorisés et marginalisés ;
- Mettre en place des mécanismes de surveillance pour s'assurer que la mise en œuvre des lois et des politiques destinées à promouvoir l'égalité d'accès des hommes et des femmes à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels n'a pas de conséquences négatives sur les personnes ou les groupes défavorisés ou marginalisés, en particulier les femmes et les petites filles ;
- Élaborer et appliquer des politiques et des programmes en vue de garantir sur le long terme l'exercice, par les hommes et par les femmes, des droits économiques, sociaux et culturels dans des conditions d'égalité. **Ces politiques et programmes peuvent notamment prendre les formes suivantes :** mesures temporaires spéciales destinées à accélérer l'instauration de l'égalité des hommes et des femmes dans l'exercice de leurs droits, vérifications de l'application du principe de l'égalité de traitement ou attribution des ressources tenant compte de la situation particulière des femmes ;
- Organiser des programmes d'enseignement et de formation relatifs aux droits de l'homme à l'intention des juges et des agents de la fonction publique ;
- Organiser des programmes de sensibilisation et de formation sur l'égalité à l'intention des travailleurs impliqués dans la réalisation sur le terrain des droits économiques, sociaux et culturels ;
- Intégrer le principe du droit égal des droits des hommes et des femmes au bénéfice des droits économiques, sociaux et culturels dans l'éducation scolaire et non scolaire et promouvoir la participation égale des hommes et des femmes et des garçons et des filles dans les écoles et d'autres programmes d'enseignement ;

- Promouvoir la représentation égale des hommes et des femmes dans la fonction publique et les organes publics de prise de décisions ;
- Promouvoir la participation égale des hommes et des femmes à la planification du développement, aux prises de décisions concernant le développement et aux bienfaits du développement et à tous les programmes en rapport avec la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

C. Exemples spécifiques d'obligations des États parties

22. L'article 3 est une obligation générale qui vaut pour tous les droits énoncés aux articles 6 à 15 du Pacte. Les États parties sont tenus de s'attaquer aux préjugés sociaux et culturels sexistes, en instaurant l'égalité dans l'attribution des ressources et en encourageant le partage des responsabilités dans la famille, la collectivité et la vie publique. Les exemples donnés aux paragraphes ci-après peuvent donner des indications quant à la manière dont l'article 3 s'applique aux autres droits énoncés dans le Pacte mais ils ne se veulent pas exhaustifs.

23. Le paragraphe 1 de l'article 6 du Pacte stipule que les États parties reconnaissent le droit de toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté et prennent des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit. Pour une application de l'article 3 lu en liaison avec l'article 6, il faut que, tant en droit que dans les faits, les hommes et les femmes aient accès dans des conditions d'égalité à des emplois à tous les niveaux de responsabilité et dans toutes les professions, et que la formation professionnelle et les programmes d'orientation dans les secteurs tant public que privé permettent aux hommes et aux femmes d'acquérir les compétences, les informations et les connaissances nécessaires pour exercer leur droit au travail dans des conditions d'égalité.

24. Aux termes de l'alinéa a de l'article 7 du Pacte, les États parties reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables et notamment d'assurer un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale. L'article 3, lu en liaison avec l'article 7, impose notamment à l'État partie de déceler et d'éliminer les causes profondes des inégalités salariales telles qu'une évaluation sexiste des emplois ou le sentiment qu'il existe des différences de productivité entre les hommes et les femmes.

De plus, l'État partie devrait, au moyen de services d'inspection du travail efficaces, surveiller la façon dont le secteur privé applique la législation nationale du travail. Il devrait adopter une législation stipulant l'égalité des hommes et des femmes aux fins de promotion et de rémunération non salariale et l'égalité des chances et de soutien au développement professionnel ou de carrière sur le lieu de travail.

Enfin, l'état partie devrait réduire les difficultés rencontrées par les hommes et les femmes pour concilier vie professionnelle et responsabilités familiales en encourageant des politiques adéquates de garde d'enfants et de soins aux membres de la famille à charge.

25. Aux termes du paragraphe 1 a) de l'article 8 du Pacte, les États parties s'engagent à assurer le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix. Aux termes de l'article 3, lu en liaison avec l'article 8, les hommes et les femmes doivent être autorisés à s'organiser et à s'affilier à des associations de travailleurs s'intéressant à leurs problèmes spécifiques.

À cet égard, il faudrait prêter une attention particulière aux travailleuses domestiques, aux femmes rurales, aux femmes travaillant dans des secteurs d'activité à prédominance féminine et aux femmes qui travaillent chez elles, qui sont souvent privées de ce droit.

26. Aux termes de l'article 9 du Pacte, les États parties reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et à l'égalité d'accès aux services sociaux. L'application de l'article 3, lu en liaison avec l'article 9, exige entre autres que le départ obligatoire à la retraite soit fixé au même âge pour les hommes et les femmes, que les femmes bénéficient au même titre que les hommes des régimes de retraite publics ou privés, et que les hommes comme les femmes aient droit au congé parental, soit, respectivement, à un congé de paternité et à un congé de maternité suffisants.

27. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte, les États parties reconnaissent qu'une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille et que le mariage doit être librement consenti par les futurs époux. Pour mettre en application l'article 3, lu en liaison avec l'article 10, les États parties doivent entre autres garantir aux victimes de la violence domestique, qui sont principalement des femmes, l'accès à un logement sûr et à des voies de recours et de réparation pour préjudices physiques, psychologiques et émotionnels ; faire en sorte que les hommes et les femmes puissent décider librement de se marier, avec la personne et au moment de leur choix (à cet égard, l'âge légal pour le mariage devrait être le même pour les hommes et les femmes, et les mineurs, garçons et filles, devraient être protégés de la même façon contre les pratiques encourageant le mariage d'enfants, le mariage par procuration et le mariage forcé) ; et veiller à ce que les femmes aient un accès égal aux biens matrimoniaux et puissent hériter à la mort de leur mari.

La violence sexiste est une forme de discrimination qui empêche l'exercice des droits et libertés, notamment des droits économiques, sociaux et culturels, dans des conditions d'égalité. Les États parties doivent prendre les mesures nécessaires pour éradiquer la violence à l'égard des hommes et des femmes et intervenir avec la diligence due

afin de prévenir les actes de violence commis par des particuliers, enquêter sur ces actes, mettre en œuvre une médiation, punir les auteurs et accorder réparation aux victimes.

28. Aux termes de l'article 11 du Pacte, les États parties reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris à un logement suffisant (par. 1) et à une nourriture suffisante (par. 2). L'application de l'article 3, lu en liaison avec le paragraphe 1 de l'article 11, exige que les femmes aient le droit de posséder, d'utiliser ou de gérer un logement, des terres et des biens sur un pied d'égalité avec les hommes, et d'avoir accès aux ressources nécessaires à ces fins.

Pour l'application de l'article 3, lu en liaison avec le paragraphe 2 de l'article 11, les États parties doivent également, entre autres, faire en sorte que les femmes aient accès aux moyens de production d'aliments ou puissent les contrôler, et s'attaquer activement à des pratiques coutumières selon lesquelles les femmes ne sont pas autorisées à manger tant que les hommes ne sont pas rassasiés ou n'ont droit qu'à des aliments peu nutritifs¹².

29. Aux termes de l'article 12 du Pacte, les États parties doivent prendre des mesures en vue d'assurer à toute personne la jouissance du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. Pour appliquer l'article 3, lu en liaison avec l'article 12, les États parties doivent au moins lever les obstacles, juridiques ou autres, qui empêchent l'égalité d'accès des hommes et des femmes aux services de santé. Il s'agit notamment de chercher des solutions au fait que les rôles attribués à l'un et l'autre sexes conditionnent l'accès à des denrées déterminantes pour la santé telles que l'eau et la nourriture ; lever les restrictions juridiques concernant la santé de la procréation ; interdire les mutilations génitales des femmes et des petites filles et former le personnel de santé au traitement des problèmes de santé féminins¹³.

¹² On trouvera d'autres exemples d'obligations et de violations possibles de l'article 3 en liaison avec les paragraphes 1 et 2 de l'article 11 dans l'Observation générale N° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 26.

¹³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 14, par. 18 à 21.

30. Aux termes du paragraphe 1 de l'alinéa 13 du Pacte, les États parties doivent reconnaître le droit de toute personne à l'éducation et, en vertu de l'alinéa a du paragraphe 2, que l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous. L'application de l'article 3, lu en liaison avec l'article 13, exige l'adoption de lois et de politiques qui garantissent les mêmes critères d'admission pour les garçons et pour les filles quel que soit le niveau d'enseignement.

Les États parties devraient faire en sorte, par le biais de campagnes d'information et de sensibilisation en particulier, que les familles renoncent à donner la préférence aux garçons lorsqu'elles scolarisent leurs enfants, et veiller à ce que les programmes d'enseignement encouragent l'égalité et la non-discrimination. Les États parties doivent

instaurer un environnement favorable pour garantir la sécurité des enfants, en particulier des filles, sur le trajet de l'école.

31. Aux termes du paragraphe 1 a) et b) de l'article 15 du Pacte, les États parties doivent reconnaître à chacun le droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique. Pour l'application de l'article 3, lu en liaison avec ces alinéas du paragraphe 1 de l'article 15, l'État partie doit entre autres supprimer les obstacles, institutionnels ou autres, comme ceux issus des traditions culturelles ou religieuses, qui empêchent les femmes de participer pleinement à la vie culturelle, à l'enseignement des sciences et à la recherche scientifique, et allouer à la recherche scientifique sur les besoins sanitaires et Économiques des femmes des ressources aussi importantes que celles allouées à la recherche concernant les hommes.

IV. MISE EN ŒUVRE À L'ÉCHELON NATIONAL

A. Politiques et stratégies

32. Les voies et les moyens les plus appropriés de mettre en œuvre le droit énoncé à l'article 3 du Pacte pourront varier d'un État partie à un autre. Chaque État partie aura une certaine marge d'appréciation quant à l'adoption des mesures nécessaires pour s'acquitter de son obligation primordiale et directe d'assurer le droit égal des hommes et des femmes d'exercer tous leurs droits économiques, sociaux et culturels. Les États parties doivent intégrer dans les plans d'action nationaux relatifs aux droits de l'homme des stratégies appropriées pour garantir le droit égal des hommes et des femmes au bénéfice des droits économiques, sociaux et culturels.

33. Ces stratégies devraient s'appuyer sur la définition systématique de politiques, de programmes et d'activités qui conviennent à la situation et au contexte particuliers à l'État

concerné, en s'inspirant du contenu normatif de l'article 3 du Pacte et en tenant compte des niveaux et de la nature des obligations des États parties évoquées aux paragraphes 16 à 21 ci-dessus. Les stratégies devraient attacher une attention particulière à l'élimination de toute discrimination dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels.

34. Les États parties devraient réexaminer régulièrement la législation, les politiques, les stratégies et les programmes existants qui ont trait aux droits économiques, sociaux et culturels et y apporter les modifications nécessaires afin qu'ils soient compatibles avec leurs obligations au titre de l'article 3 du Pacte.

35. L'adoption de mesures temporaires spéciales peut s'avérer nécessaire pour accélérer l'accès des femmes au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels, à égalité avec les hommes, et pour améliorer leur situation de facto¹⁴.

¹⁴ Il y a lieu de se reporter à cet égard à la Recommandation générale N° 25 sur le paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, à l'Observation générale N° 13 du Comité et aux Principes de Limburg sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Il convient d'établir une distinction entre les mesures temporaires spéciales et les politiques et stratégies permanentes visant à instaurer l'égalité des hommes et des femmes.

36. Les États parties sont encouragés à adopter des mesures temporaires spéciales pour accélérer l'instauration de l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'exercice des droits énoncés dans le Pacte. Ces mesures ne doivent pas être considérées comme discriminatoires en soi dans la mesure où elles découlent de l'obligation de l'État d'éliminer les désavantages causés par des lois, des traditions et des pratiques discriminatoires passées et présentes. La nature, la durée et l'application de ces mesures devraient être définies en référence au problème spécifique traité et à la situation considérée et devraient être revues en fonction des circonstances. Les résultats obtenus devraient faire l'objet d'une évaluation pour qu'il soit mis fin à ces mesures une fois atteints les objectifs pour lesquels elles ont été mises en œuvre.

37. Le droit des individus et des groupes de participer aux processus de prise de décisions susceptibles d'influer sur leur développement doit faire partie intégrante de toute politique, de tout programme ou de toute activité visant à permettre aux gouvernements de s'acquitter des obligations découlant de l'article 3 du Pacte.

V. VIOLATIONS

40. Les États parties doivent s'acquitter de leur obligation primordiale et directe d'assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice des droits économiques, sociaux et culturels.

41. Le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes est capital pour la jouissance de chacun des droits spécifiques énoncés dans le Pacte. Le fait de ne pas assurer l'égalité formelle et concrète dans la jouissance de l'un quelconque de ces droits constitue une violation de ce droit. L'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits économiques, sociaux et culturels exige l'élimination de la discrimination de jure et de facto. Le fait de ne pas adopter,

B. Recours et responsabilité

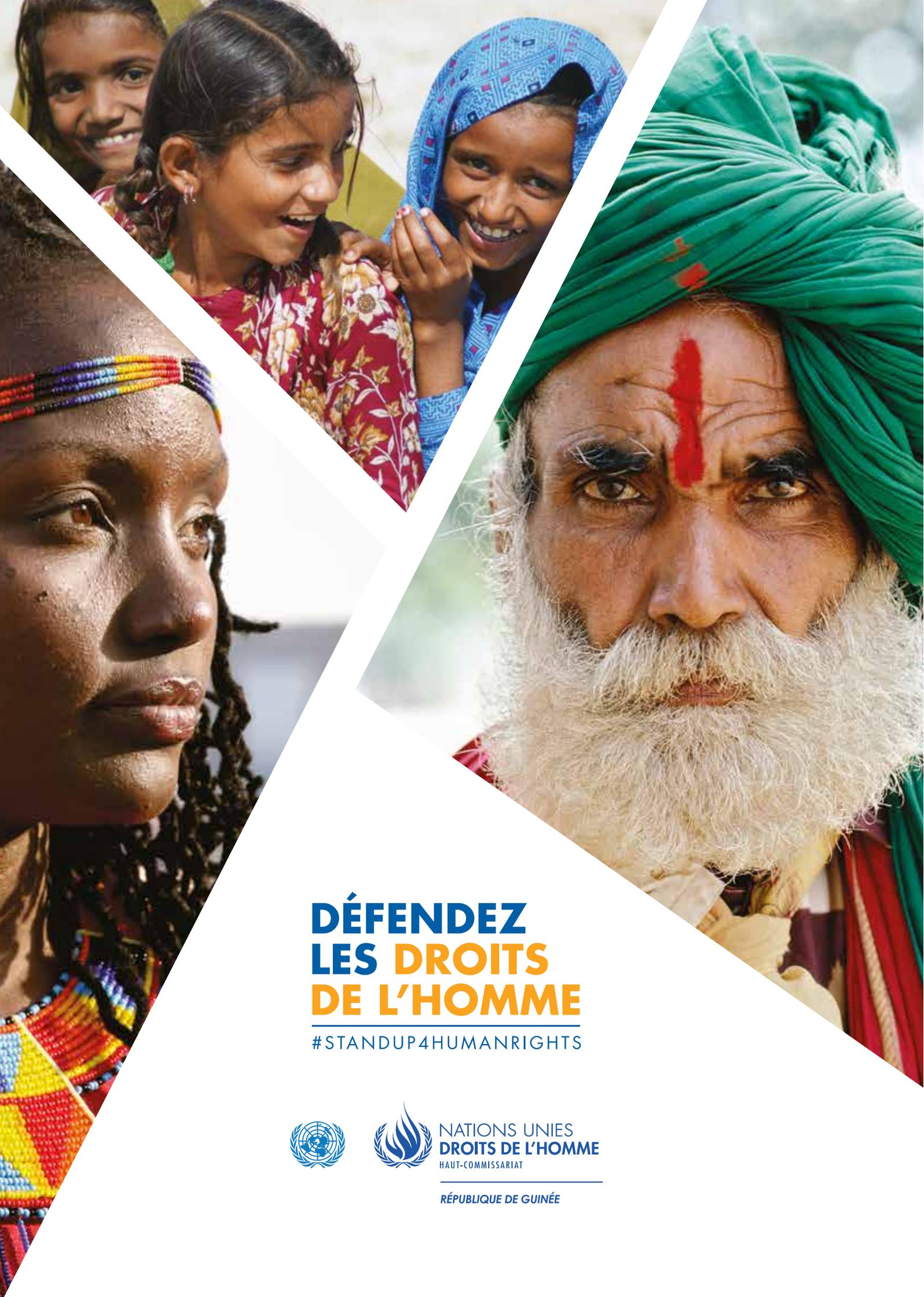
38. Les politiques et les stratégies nationales devraient prévoir la mise en place, lorsqu'ils font défaut, de mécanismes et d'institutions efficaces, notamment d'autorités administratives, de médiateurs et d'autres institutions nationales de défense des droits de l'homme, et de juridictions. Ces institutions devraient ouvrir des enquêtes sur les allégations de violations de l'article 3, examiner ces violations et offrir des recours en conséquence. Les États parties devraient quant à eux veiller à ce que ces recours soient efficaces.

C. Indicateurs et critères

39. Des indicateurs et critères appropriés portant sur le droit des hommes et des femmes à bénéficier en toute égalité des droits économiques, sociaux et culturels devraient figurer dans les politiques et les stratégies nationales pour permettre d'évaluer concrètement la manière dont l'État considéré s'acquitte de ses obligations découlant du Pacte à cet égard. Dans certains cas, des statistiques détaillées se rapportant à des périodes précises sont nécessaires pour mesurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels pour les femmes comme pour les hommes.

mettre en œuvre et contrôler les effets des lois, des politiques et des programmes visant à éliminer la discrimination de jure et de facto pour chacun des droits énoncés aux articles 6 à 15 du Pacte constitue une violation de ces droits.

42. Des violations des droits énoncés dans le Pacte peuvent être causées directement par l'action, l'inaction ou l'omission des États parties ou de leurs institutions ou organismes nationaux ou locaux. L'adoption et l'application de toute mesure rétroactive qui porte atteinte au droit égal des hommes et des femmes au bénéfice de tous les droits énoncés dans le Pacte constituent une violation de l'article 3.



DÉFENDEZ LES DROITS DE L'HOMME

#STANDUP4HUMANRIGHTS



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

RÉPUBLIQUE DE GUINÉE



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Trente-cinquième session
Genève, 7-25 novembre 2005

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 17 (2005)

Le droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur (par. 1 c) de l'article 15 du Pacte)

I. INTRODUCTION ET PRINCIPES DE BASE

1. Le droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur tient à la dignité et à la valeur inhérentes à tous les êtres humains et fait donc partie des droits de l'homme. Ce fait distingue le paragraphe 1 c) de l'article 15 et d'autres droits de l'homme de la plupart des droits juridiques reconnus dans les régimes de propriété intellectuelle.

Fondamentaux, inaliénables et universels, les droits de l'homme appartiennent à tous les individus et, dans certaines circonstances, à des groupes d'individus et à des communautés. Les droits de l'homme sont des droits fondamentaux, dans la mesure où ils sont inhérents à la personne en tant que telle, alors que les droits de propriété intellectuelle sont instrumentaux, en ce qu'ils sont des moyens - les moyens dont les États peuvent se servir pour promouvoir l'esprit d'innovation et de créativité, encourager la diffusion de productions créatives et innovantes, ainsi que le développement d'identités culturelles, et préserver l'intégrité des productions scientifiques, littéraires et artistiques, dans l'intérêt de la société dans son ensemble.

2. Contrairement aux droits de l'homme, les droits de propriété intellectuelle ont généralement un caractère provisoire, et ils peuvent être révoqués, concédés sous licence ou attribués à un tiers. Alors que, dans la plupart des régimes de propriété intellectuelle, les droits de propriété intellectuelle, souvent à l'exception des droits moraux, peuvent être cédés, limités dans le temps et dans leur portée, négociés, modifiés, voire perdus, les droits de l'homme sont intemporels et sont l'expression des prérogatives fondamentales de la personne humaine.

Le droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur préserve le lien personnel qui l'unit à sa création et qui unit les peuples, communautés ou autres groupes à leur patrimoine culturel collectif, ainsi que leurs intérêts matériels fondamentaux, qui leur sont nécessaires pour leur permettre d'avoir un niveau de vie suffisant, alors que les régimes de propriété intellectuelle protègent principalement les intérêts et les investissements des milieux d'affaires et des entreprises.

En outre, l'étendue de la protection des intérêts moraux et matériels des auteurs prévue par le paragraphe 1 c) de l'article 15 ne coïncide pas nécessairement avec les droits de propriété intellectuelle au sens de la législation nationale ou des accords internationaux¹.

3. C'est pourquoi il importe de ne pas confondre les droits de propriété intellectuelle et le droit reconnu au paragraphe 1 c) de l'article 15.

Le droit fondamental de bénéficiaire de la protection des intérêts moraux et matériels de l'auteur est reconnu dans un certain nombre d'instruments internationaux. C'est ainsi qu'en termes presque identiques le paragraphe 2 de l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose : « Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur ».

Le même droit est reconnu dans des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme tels que la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme de 1948, en son article 13, paragraphe 2, le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels de 1988 (« Protocole de San Salvador »), en son article 14, paragraphe 1 c), ou encore, quoique de façon non explicite, le Protocole N° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1952 (Convention européenne des droits de l'homme), en son article premier.

4. Le droit de bénéficiaire de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de sa propre production scientifique, littéraire ou artistique a pour objet d'encourager les créateurs à contribuer activement aux arts et aux sciences et au progrès de la société

dans son ensemble. En tant que tel, il est intrinsèquement lié aux autres droits reconnus à l'article 15 du Pacte, à savoir le droit de participer à la vie culturelle (par. 1 a) de l'article 15), le droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications (par. 1 b) de l'article 15) et la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices (par. 3 de l'article 15).

Le paragraphe 1 c) de l'article 15 et les autres éléments du paragraphe 1 de l'article 15 se renforcent mutuellement et sont réciproquement limitatifs. Les limites imposées au droit des auteurs de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de leurs productions scientifiques, littéraires ou artistiques seront étudiées pour partie dans la présente observation générale et pour partie dans des observations générales distinctes portant sur les alinéas a et b du paragraphe 1 et sur le paragraphe 3 de l'article 15 du Pacte.

En tant que norme matérielle relative à la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices, garantie par le paragraphe 3 de l'article 15, le paragraphe 1 c) de l'article 15 possède également une dimension économique et, par conséquent, est étroitement lié au droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi (art. 6, par. 1) et à une rémunération suffisante (art. 7 a)) ainsi qu'au droit à un niveau de vie suffisant (art. 11, par. 1), qui est un droit de l'homme.

De plus, la réalisation du paragraphe 1 c) de l'article 15 dépend de l'exercice des autres droits de l'homme garantis par la Charte internationale des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux et régionaux, notamment le droit à la propriété qu'a toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité², le droit à la liberté d'expression, qui implique le droit de chercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées quelles qu'elles soient³, le droit au plein

¹ Les instruments internationaux pertinents comprennent, notamment, la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, telle que révisée pour la dernière fois en 1967; la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, telle que révisée pour la dernière fois en 1979; la Convention internationale sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion (« Convention de Rome »); le Traité de l'OMPI sur le droit d'auteur; le Traité de l'OMPI sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes (qui, entre autres choses, offre une protection internationale aux interprètes d'« expressions du folklore »); la Convention sur la diversité biologique; la Convention universelle sur le droit d'auteur, telle que révisée pour la dernière fois en 1971; et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) de l'OMC.

² Voir l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme; l'article 5 d) v) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; l'article premier du Protocole N° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme); l'article 21 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme; et l'article 4 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte de Banjul).

³ Voir l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme; l'article 19, par. 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme; l'article 13 de la Déclaration américaine des droits de l'homme; et l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

épanouissement de la personnalité humaine⁴ et les droits à la participation culturelle⁵ y compris les droits culturels accordés à des groupes donnés⁶.

5. Dans le souci d'aider les États parties à mettre le Pacte en œuvre et à s'acquitter de

leurs obligations en matière d'établissement de rapports, la présente observation générale porte sur le contenu normatif du paragraphe 1 c) de l'article 15 (sect. I), les obligations incombant aux États parties (sect. II), les violations (sect. III) et la mise en œuvre au niveau national (sect. IV), tandis que les obligations des acteurs autres que les États parties font l'objet de la section V.

II. CONTENU NORMATIF DU PARAGRAPHE 1 C DE L'ARTICLE 15

6. Le paragraphe 1 de l'article 15 énumère, en trois alinéas, trois droits couvrant différents aspects de la participation à la vie culturelle, y compris le droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur (par. 1 c) de l'article 15), sans en définir explicitement le contenu ni la portée. Par conséquent, chacun des éléments du paragraphe 1 c) de l'article 15 appelle une interprétation.

Éléments du paragraphe 1 c) de l'article 15

« Auteur »

7. Le Comité considère que seul l'auteur, c'est-à-dire le créateur, homme ou femme, individu ou groupe⁷, de productions scientifiques, littéraires ou artistiques, à savoir, entre autres, un écrivain ou un artiste, peut être le bénéficiaire de la protection visée au paragraphe 1 c) de l'article 15. Cela découle des termes « chacun », « il » et « auteur », qui indiquent que les rédacteurs de cet article semblaient avoir estimé que les auteurs de productions scientifiques, littéraires ou

artistiques étaient des personnes physiques⁸ sans s'apercevoir à l'époque qu'il pouvait également s'agir de groupes. Dans les régimes de protection des traités internationaux existants, des droits de propriété intellectuelle peuvent être détenus par une personne morale mais, comme on l'a vu plus haut, leurs prérogatives ne sont pas protégées dans le cadre des droits de l'homme⁹.

8. Même si le libellé du paragraphe 1 c) de l'article 15 renvoie généralement au créateur en tant que particulier (« chacun », « il », « auteur »), le droit d'un auteur à bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de ses productions scientifiques, littéraires ou artistiques peut dans certains cas être revendiqué ou exercé par des groupes d'individus ou des communautés¹⁰.

« Toute production scientifique, littéraire ou artistique »

9. Le Comité considère que la formule « toute production scientifique, littéraire ou artistique », au sens du paragraphe 1 c) de l'article 15, renvoie aux œuvres de l'esprit, c'est-à-dire les « productions scientifiques », telles que

⁴ Voir l'article 26, par. 2, de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Voir aussi l'article 13, par. 1, du Pacte.

⁵ Voir l'article 5 e) vi) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; l'article 14 du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador); et l'article 17, par. 2, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

⁶ Voir l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; l'article 13 c) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; l'article 31 de la Convention relative aux droits de l'enfant; et l'article 31 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

⁷ Voir également le paragraphe 32 ci-dessous.

⁸ Voir Maria Green, International Anti-Poverty Law Centre, « Historique de la rédaction du paragraphe 1 c) de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », E/C.12/2000/15, par. 45.

⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, vingt-septième session (2001), Droits de l'homme et propriété intellectuelle, Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 29 novembre 2001, E/C.12/2001/15, par. 6.

¹⁰ Voir également le paragraphe 32 ci-dessous.

les publications scientifiques et les inventions scientifiques, y compris le savoir, les innovations et les pratiques des communautés autochtones et locales et les « productions littéraires et artistiques », telles que les poèmes, les écrits, les peintures, les sculptures, les compositions musicales, les œuvres dramatiques et cinématographiques, les représentations et les traditions orales.

« Bénéficiaire de la protection »

10. Le Comité est d'avis que le paragraphe 1 c) de l'article 15 reconnaît aux acteurs et inventeurs le droit de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de leurs productions scientifiques, littéraires ou artistiques, sans toutefois préciser les modalités de cette protection. Afin de ne pas vider le paragraphe 1 c) de l'article 15 de tout contenu, la protection offerte doit garantir efficacement les intérêts moraux et matériels des créateurs découlant de leurs travaux.

Toutefois, la protection des intérêts moraux et matériels des auteurs prévue au paragraphe 1 c) de l'article 15 ne doit pas nécessairement égaler le niveau et les moyens de protection offerts par les régimes actuels de droit d'auteur, de brevet et de propriété intellectuelle, pour autant que la protection assurée soit à même de garantir aux créateurs les intérêts moraux et matériels de leurs œuvres, tels que définis aux paragraphes 12 à 16 ci-dessous.

11. Le Comité relève qu'en reconnaissant le droit de chacun de « bénéficiaire de la protection » des intérêts moraux et matériels découlant de ses propres productions scientifiques, littéraires ou artistiques, le paragraphe 1 c) de l'article 15 ne saurait empêcher les États parties d'adopter des normes plus ambitieuses en matière de protection que ce soit dans des traités internationaux relatifs à la protection des intérêts moraux et matériels des auteurs ou dans leur législation nationale¹¹, pour autant que lesdites normes ne limitent pas de façon injustifiée l'exercice par autrui de ses droits en vertu du Pacte¹².

« Intérêts moraux »

12. La protection des « intérêts moraux » des auteurs était l'une des principales préoccupations des rédacteurs du paragraphe 2 de l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « L'auteur de toute œuvre artistique, littéraire, scientifique et l'inventeur conservent, indépendamment des revenus légitimes de leur travail, un droit moral sur leur œuvre ou leur découverte, droit qui ne disparaît pas même lorsque cette œuvre est tombée dans le patrimoine commun de tous les hommes. »¹³. Leur intention était de proclamer le caractère intrinsèquement personnel de toute œuvre de l'esprit et, en conséquence, le lien durable entre un créateur et sa création.

13. Dans la droite ligne de l'historique de la rédaction du paragraphe 2 de l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du paragraphe 1 c) de l'article 15 du Pacte, le Comité estime que les « intérêts moraux » visés au paragraphe 1 c) de l'article 15 comprennent le droit de l'auteur d'être reconnu comme étant le créateur de ses productions scientifiques, littéraires et artistiques et de s'opposer à toute déformation, mutilation ou autre modification de cette œuvre ou à toute autre atteinte à la même production, préjudiciables à son honneur et à sa réputation¹⁴.

14. Le Comité souligne l'importance qu'il y a à reconnaître la valeur des productions scientifiques, littéraires et artistiques en tant qu'expressions de la personnalité de leur créateur et observe que la protection des intérêts moraux existe, quoique dans des mesures variables, dans la plupart des États, quel que soit leur système juridique.

« Intérêts matériels »

15. La protection des « intérêts matériels » des auteurs par le paragraphe 1 c) de l'article 15 est un corollaire du lien étroit entre cette

¹¹ Voir l'article 5, par. 2, du Pacte.

¹² Voir ci-dessous, par. 22, 23 et 35. Voir également les articles 4 et 5 du Pacte.

¹³ Commission des droits de l'homme, deuxième session, rapport du Groupe de travail sur la Déclaration des droits de l'homme, E/CN.4/57, 10 décembre 1947, p. 17.

¹⁴ Voir également l'article 6 de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques.

disposition et le droit à la propriété, tel qu'il est reconnu à l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, ainsi qu'avec le droit du travailleur à une rémunération suffisante (art. 7 a)). À la différence d'autres droits de l'homme, les intérêts matériels de l'auteur ne sont pas directement liés à la personnalité du créateur, mais contribuent à l'exercice du droit à un niveau de vie suffisant (art. 11, par. 1).

16. Le délai pendant lequel les intérêts matériels sont protégés par le paragraphe 1 c) de l'article 15 ne doit pas nécessairement s'étendre à toute la vie d'un auteur. En effet, l'objectif consistant à permettre aux auteurs et aux inventeurs de mener une vie digne peut également être atteint en effectuant des paiements ponctuels ou en accordant à l'auteur, pendant un délai limité, le droit exclusif d'exploiter sa production scientifique, littéraire ou artistique.

« Découlant »

17. Le mot « découlant » souligne que les auteurs ne bénéficient de la protection de ces intérêts moraux et matériels que si ceux-ci résultent directement de leurs productions scientifiques, littéraires ou artistiques. Conditions relatives à l'application par les États parties du paragraphe 1 c) de l'article 15.

18. Le droit à la protection des intérêts moraux et matériels des auteurs suppose l'existence des éléments essentiels et interdépendants suivants, dont la mise en œuvre précise dépendra des conditions économiques, sociales et culturelles existant dans chacun des États parties :

a) Disponibilité. Une législation et une réglementation adéquates, ainsi que des recours administratifs, judiciaires ou autres recours appropriés, propres à assurer la protection effective des intérêts moraux et matériels des auteurs, doivent être disponibles sur le territoire des États parties ;

b) Accessibilité. Les voies de recours administratives ou judiciaires ou d'autres recours appropriés pour la protection des

intérêts moraux et matériels découlant des productions scientifiques, littéraires ou artistiques doivent être accessibles à tous leurs auteurs. L'accessibilité comporte quatre dimensions qui se chevauchent :

i) Accessibilité physique : les tribunaux et les organismes nationaux chargés de la protection des intérêts moraux et matériels découlant des productions scientifiques, littéraires ou artistiques doivent être à la disposition de toutes les catégories de la société, notamment des auteurs handicapés ;

ii) Accessibilité économique (abordabilité) : ces recours doivent être abordables pour tous, y compris pour les groupes défavorisés et marginalisés. Par exemple, lorsqu'un État décide de donner effet aux dispositions du paragraphe 1 c) de l'article 15 au moyen des formes traditionnelles de protection de la propriété intellectuelle, les coûts des procédures administratives et judiciaires s'y rapportant doivent respecter le principe de l'équité afin que ces recours soient abordables pour tous ;

iii) Accessibilité de l'information : l'accessibilité comprend le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations concernant la structure et le fonctionnement du cadre juridique ou de la politique générale de protection des intérêts moraux et matériels des auteurs découlant de leurs productions scientifiques, littéraires et artistiques, notamment des informations concernant la législation et les procédures applicables.

Ces informations devraient être compréhensibles pour tous et être publiées également dans les langues des minorités linguistiques et des peuples autochtones.

c) Qualité de la protection. Les procédures propres à assurer la protection des intérêts moraux et matériels des auteurs doivent être administrées avec compétence et diligence par des juges, des avocats et d'autres professionnels.

Thèmes spéciaux de portée générale

Non-discrimination et égalité de traitement

19. L'article 2, paragraphe 2, et l'article 3 du Pacte interdisent toute discrimination dans l'accès à une protection effective des intérêts moraux et matériels des auteurs, y compris les recours administratifs, judiciaires et autres, qu'elle soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, qui ont pour but ou pour effet de contrarier ou de rendre impossible la jouissance ou l'exercice dans des conditions d'égalité du droit reconnu au paragraphe 1 c) de l'article 15¹⁵.

20. Le Comité souligne que l'élimination de la discrimination dans l'accès à une protection effective des intérêts moraux et matériels des auteurs peut souvent s'obtenir avec des ressources limitées grâce à l'adoption, à la modification ou à l'abrogation de textes législatifs ou à la diffusion d'informations.

Le Comité rappelle l'Observation générale N° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, paragraphe 12, aux termes duquel, même en temps de graves pénuries de ressources, les éléments vulnérables de la société doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux.

21. L'adoption à titre temporaire de mesures spéciales destinées uniquement à garantir l'égalité de droit et de fait aux groupes ou aux individus défavorisés ou marginalisés, ainsi qu'à ceux qui souffrent de discrimination, ne constitue

pas une violation du droit de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels de l'auteur, dès lors que ces mesures ne conduisent pas au maintien de l'application aux différents groupes ou individus de normes de protection inégales ou distinctes, et à condition qu'elles ne soient pas maintenues une fois atteints les objectifs pour lesquels elles ont été adoptées.

Limitations

22. Le droit qu'a chaque personne de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de ses productions scientifiques, littéraires et artistiques est soumis à des limitations et doit être mis en balance avec les autres droits garantis par le Pacte¹⁶.

Cependant, les limitations auxquelles sont soumis les droits protégés par le paragraphe 1 c) de l'article 15 doivent être établies par la loi, doivent être compatibles avec la nature de ces droits, doivent viser un but légitime et doivent être indispensables pour favoriser le bien-être général dans une société démocratique, conformément à l'article 4 du Pacte.

23. Les limitations doivent être proportionnées, ce qui signifie que c'est la mesure la moins restrictive qui doit être adoptée lorsque plusieurs types de limitations sont disponibles. Les limitations doivent être compatibles avec la nature même des droits protégés par le paragraphe 1 c) de l'article 15, à savoir la protection du lien personnel entre le créateur et sa création et des moyens d'aider les créateurs à atteindre un niveau de vie suffisant.

24. L'imposition de limitations peut donc nécessiter, dans certaines circonstances, des mesures compensatoires, telles que le paiement d'une compensation appropriée¹⁷ pour l'usage de productions scientifiques, littéraires ou artistiques dans l'intérêt du public.

¹⁵ Dans une certaine mesure, cette interdiction fait double emploi avec les dispositions sur le traitement national figurant dans les conventions internationales pour la protection de la propriété intellectuelle, la principale différence étant que le paragraphe 2 de l'article 2 et l'article 3 du Pacte s'appliquent non seulement aux étrangers mais aussi aux ressortissants de l'État partie (voir art. 6 à 15 du Pacte: « toute personne »). Voir également Comité des droits économiques, sociaux et culturels, trente-quatrième session, Observation générale N° 16 (2005): Le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels, 13 mai 2005.

¹⁶ Voir le paragraphe 35 ci-dessous. La nécessité de préserver un équilibre adéquat entre les droits énoncés au paragraphe 1 c) de l'article 15 et les autres droits énoncés dans le Pacte s'applique, en particulier, aux droits de prendre part à la vie culturelle (art. 15, par. 1 a)) et au droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications (art. 15, par. 1 b)), ainsi qu'aux droits à la nourriture (art. 11), à la santé (art. 12) et à l'éducation (art. 13).

¹⁷ Voir l'article 17, par. 2, de la Déclaration universelle des droits de l'homme; l'article 21, par. 2, de la Convention américaine des droits de l'homme; et l'article premier du Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

III. OBLIGATIONS DES ÉTATS PARTIES

Obligations juridiques générales

25. S'il est vrai que le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles (par. 1 de l'article 2 du Pacte), il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat, notamment des obligations fondamentales. Les mesures prises pour exécuter des obligations doivent avoir un caractère délibéré et concret et viser au plein exercice du droit qu'a toute personne de bénéficier de la protection des avantages moraux et matériels découlant d'une production scientifique, littéraire ou artistique dont elle est l'auteur¹⁸.

26. Le fait que la réalisation du droit considéré s'inscrit dans le temps signifie que les États parties ont pour obligation précise et constante d'œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour appliquer intégralement le paragraphe 1 c) de l'article 15¹⁹.

27. Comme pour tous les autres droits énoncés dans le Pacte, il existe une forte présomption que celui-ci n'autorise aucune mesure régressive s'agissant du droit à la protection des intérêts moraux et matériels de l'auteur. S'il prend une mesure délibérément régressive, l'État partie doit apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et qu'elle est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte²⁰.

28. Le droit qu'a toute personne de bénéficier de la protection des bienfaits moraux et matériels découlant d'une production scientifique, littéraire ou artistique dont elle est

l'auteur impose, comme pour tous les autres droits de l'homme, trois catégories ou niveaux d'obligations aux États parties : l'obligation de le respecter, de le protéger et de le mettre en œuvre. L'obligation de respecter le droit à la protection des intérêts moraux et matériels de l'auteur exige de l'État qu'il s'abstienne d'entraver directement ou indirectement l'exercice du droit au bénéfice de cette protection. L'obligation de le protéger requiert des États qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de faire obstacle aux intérêts moraux et matériels des auteurs. Enfin, l'obligation de mettre en œuvre ce droit suppose que l'État adopte des mesures appropriées d'ordre législatif, administratif, budgétaire, judiciaire, incitatif ou autre en vue de donner pleinement effet au paragraphe 1 c) de l'article 15²¹.

29. Pour donner pleinement effet au paragraphe 1 c) de l'article 15, l'État partie doit prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture. Cela ressort du paragraphe 2 de l'article 15 du Pacte, qui définit les obligations qui incombent à l'État partie en ce qui concerne chaque aspect des droits reconnus au paragraphe 1 de l'article 15, notamment le droit qu'ont les auteurs de bénéficier de la protection de leurs intérêts moraux et matériels.

Obligations juridiques spécifiques

30. Les États sont en particulier tenus de respecter le droit des auteurs de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels, notamment en s'abstenant d'enfreindre le droit des auteurs d'être reconnus comme créateurs de leurs productions scientifiques, littéraires ou

¹⁸ Voir le paragraphe 9 de l'Observation générale N° 3 (1990), le paragraphe 43 de l'Observation générale N° 13 (1999), le paragraphe 30 de l'Observation générale N° 14 (2000). Voir aussi les paragraphes 16 et 22 des Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Principes de Limburg), Maastricht, 2-6 juin 1986.

¹⁹ Voir le paragraphe 9 de l'Observation générale N° 3 (1990), le paragraphe 44 de l'Observation générale N° 13 (1999), le paragraphe 31 de l'Observation générale N° 14 (2000). Voir aussi le paragraphe 21 des Principes de Limburg.

²⁰ Voir le paragraphe 9 de l'Observation générale N° 3 (1990), le paragraphe 45 de l'Observation générale N° 13 (1999) et le paragraphe 32 de l'Observation générale N° 14 (2000).

²¹ Voir les paragraphes 46 et 47 de l'Observation générale N° 13 (1999), le paragraphe 33 de l'Observation générale N° 14 (2000). Voir aussi le paragraphe 6 des Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels (Directives de Maastricht), Maastricht, 22-26 janvier 1997.

artistiques et de s'opposer à toute déformation, mutilation ou autre modification de ces productions ou à toute autre atteinte à ces mêmes productions qui seraient préjudiciables à leur honneur ou à leur réputation. Les États parties doivent s'abstenir de porter atteinte de façon injustifiée aux intérêts matériels des auteurs qui sont essentiels pour leur permettre d'avoir un niveau de vie suffisant.

31. L'obligation de protéger requiert notamment des États qu'ils protègent efficacement les intérêts moraux et matériels des auteurs contre toute violation par des tiers. En particulier, les États doivent empêcher que des tiers ne portent atteinte au droit des créateurs de revendiquer la paternité de leurs productions scientifiques, littéraires ou artistiques et ne se livrent à toute déformation, mutilation ou autre modification de ces productions d'une manière qui serait préjudiciable à l'honneur ou à la réputation de l'auteur. De même, les États parties sont tenus d'empêcher que des tiers portent atteinte aux intérêts matériels des auteurs découlant de leurs productions. À cet effet, les États parties doivent empêcher l'utilisation non autorisée des productions scientifiques, littéraires et artistiques qu'il est facile de se procurer et de reproduire par les technologies modernes de communication et de reproduction, par exemple en créant des systèmes de gestion collective des droits d'auteur ou en adoptant une législation obligeant les utilisateurs à informer les auteurs de toute utilisation qu'ils font de leurs productions et à les rémunérer de manière adéquate. Les États doivent veiller à ce que les tiers offrent une indemnisation adéquate aux auteurs pour tout préjudice indu résultant de l'utilisation non autorisée de leurs productions.

32. S'agissant du droit des peuples autochtones de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toutes leurs productions scientifiques, littéraires ou artistiques, les États parties devraient adopter des mesures garantissant aux peuples autochtones la protection efficace des intérêts

liés à leurs productions, qui sont souvent des expressions de leur patrimoine culturel et savoir traditionnel. Lorsqu'ils adoptent des mesures de protection des productions scientifiques, littéraires et artistiques des peuples autochtones, les États parties devraient tenir compte de leurs préférences.

Une telle protection pourrait englober l'adoption de mesures visant à reconnaître, à enregistrer et à protéger le droit d'auteur individuel ou collectif des peuples autochtones en vertu des régimes nationaux de droits de propriété intellectuelle et devrait empêcher l'utilisation non autorisée des productions scientifiques, littéraires et artistiques des peuples autochtones par des tiers.

En mettant en œuvre ces mesures de protection, les États parties devraient, chaque fois que c'est possible, respecter le principe du consentement libre, préalable et donné en connaissance de cause des auteurs autochtones concernés, ainsi que les formes orales ou autres formes coutumières de transmission des productions scientifiques, littéraires ou artistiques ; le cas échéant, ils devraient garantir l'administration collective, par les peuples autochtones, des avantages découlant de leurs productions.

33. Les États où se trouvent des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ont l'obligation de protéger les intérêts moraux et matériels des auteurs membres de ces minorités au moyen de mesures spéciales destinées à préserver le caractère unique des cultures minoritaires²².

34. L'obligation de mettre en œuvre (assurer l'exercice du droit) requiert des États parties qu'ils fournissent des recours administratifs, judiciaires ou autres recours appropriés qui permettent aux auteurs de revendiquer les intérêts moraux et matériels découlant de leurs productions scientifiques, littéraires ou artistiques et d'obtenir réparation en cas de violation de ces intérêts²³.

²² Voir l'article 15, par. 1 c), du Pacte, lu en parallèle avec l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Voir également UNESCO, Conférence générale, dix-neuvième session, recommandation concernant la participation et la contribution des masses populaires à la vie culturelle, adoptée le 26 novembre 1976, par. 12 f).

²³ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dix-neuvième session, Observation générale N° 9 (1998), sur l'application du Pacte au niveau national, par. 9. Voir aussi l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 2, par. 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Les États parties sont également tenus de mettre en œuvre (faciliter) le droit visé au paragraphe 1 c) de l'article 15, par exemple en prenant des mesures financières et autres mesures positives qui facilitent la création d'associations professionnelles et autres représentant les intérêts moraux et matériels des auteurs, y compris des auteurs défavorisés et marginalisés, conformément au paragraphe 1 a) de l'article 8 du Pacte²⁴.

L'obligation de mettre en œuvre (promouvoir) requiert des États qu'ils garantissent le droit des auteurs de productions scientifiques, littéraires et artistiques de participer à la conduite des affaires publiques et à l'adoption de toute décision importante ayant des incidences sur leurs droits et intérêts légitimes, et qu'ils consultent ces individus ou groupes ou leurs représentants élus avant l'adoption des décisions importantes qui ont des incidences sur leurs droits au titre du paragraphe 1 c) de l'article 15²⁵.

Obligations connexes

35. Le droit des auteurs de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de leurs productions scientifiques, littéraires et artistiques ne saurait être considéré indépendamment des autres droits reconnus dans le Pacte. Les États parties ont donc l'obligation de trouver un équilibre entre, d'une part, leurs obligations en vertu du paragraphe 1 c) de l'article 15 et, d'autre part, les autres dispositions du Pacte, afin de promouvoir et de protéger la totalité des droits garantis dans le Pacte.

Ce faisant, les intérêts privés des auteurs ne devraient pas être indûment avantagés, et l'intérêt du public à avoir largement accès à leurs productions devrait être dûment pris en considération²⁶. Les États parties devraient donc veiller à ce que leurs régimes juridiques

ou autres de protection des intérêts moraux et matériels découlant des productions scientifiques, littéraires ou artistiques ne les empêchent aucunement de s'acquitter de leurs obligations fondamentales en matière de droits à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, droits de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications ou de tout autre droit consacré dans le Pacte²⁷. En dernière analyse, la propriété intellectuelle est un bien social et elle a une fonction sociale²⁸.

Les États doivent donc veiller à ce que des prix excessivement élevés à acquitter pour avoir accès aux médicaments essentiels, aux semences ou à d'autres moyens de production alimentaire, ou aux manuels scolaires et matériels pédagogiques, ne portent atteinte aux droits à la santé, à l'alimentation et à l'éducation de larges couches de la population.

En outre, les États devraient empêcher que le progrès scientifique et technique soit utilisé à des fins contraires aux droits de l'homme et à la dignité humaine, y compris les droits à la vie, à la santé et à la vie privée, par exemple en excluant les inventions de la brevetabilité à chaque fois que leur commercialisation pourrait compromettre la pleine réalisation de ces droits²⁹.

Les États parties devraient en particulier étudier dans quelle mesure la commercialisation du corps humain et de ses parties porte atteinte aux obligations qui leur incombent en vertu du Pacte ou d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme³⁰. Les États devraient aussi envisager de procéder à des études d'impact sur les droits de l'homme avant d'adopter une législation relative à la protection des intérêts moraux et matériels découlant pour un auteur de ses productions scientifiques, littéraires ou artistiques et après l'avoir mise en œuvre.

²⁴ Voir également l'article 22, par. 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

²⁵ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, vingt-septième session (2001), Droits de l'homme et propriété intellectuelle, Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 29 novembre 2001, E/C.12/2001/15, par. 9.

²⁶ Ibid., par. 17.

²⁷ Ibid., par. 12.

²⁸ Ibid., par. 4.

²⁹ Voir le paragraphe 2 de l'article 27 de l'Accord de l'OMC sur les ADPIC.

³⁰ Voir l'article 4 de la Déclaration universelle de l'UNESCO sur le génome humain et les droits de l'homme, bien que cet instrument ne soit pas juridiquement contraignant en tant que tel.

Obligations internationales

36. Dans son Observation générale N° 3 (1990), le Comité a appelé l'attention sur l'obligation faite à tous les États parties d'agir, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, en vue d'assurer le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte. Dans l'esprit de l'Article 56 de la Charte des Nations Unies, ainsi que des dispositions spécifiques du Pacte (art. 2, par. 1, art. 15, par. 4, et art. 23), les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale pour la réalisation des droits reconnus dans le Pacte, y compris le droit de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire et artistique, et devraient honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures à cet effet. La coopération scientifique et culturelle internationale devrait profiter à tous les peuples.

37. Le Comité rappelle que, en vertu des Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, des principes confirmés du droit international et des dispositions du Pacte lui-même, la coopération internationale pour le développement et, partant, pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels est une obligation qui incombe à tous les États parties et, en particulier, aux États qui sont en mesure d'aider les autres États³¹.

38. Compte tenu du fait que le niveau de développement varie selon les États parties, il est primordial que les régimes de protection des intérêts moraux et matériels découlant des productions scientifiques, littéraires et artistiques facilitent et promeuvent la coopération pour le développement, le transfert de technologies et la coopération scientifique et culturelle³², tout en tenant dûment compte de la nécessité de préserver la diversité biologique³³.

Obligations fondamentales

39. Dans son Observation générale N° 3 (1990), le Comité a confirmé que les États parties ont l'obligation fondamentale d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans le Pacte.

Conformément à d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, ainsi qu'aux accords internationaux relatifs à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de productions scientifiques, littéraires ou artistiques, le Comité estime que le paragraphe 1 c) de l'article 15 du Pacte implique au minimum les obligations fondamentales ci-après, qui ont un effet immédiat :

- a) De prendre les mesures législatives et autres mesures nécessaires pour assurer la protection efficace des intérêts moraux et matériels des auteurs ;
- b) De protéger le droit des auteurs d'être reconnus comme étant les créateurs de leurs productions scientifiques, littéraires et artistiques et de s'opposer à toute déformation, mutilation ou autre modification de ces productions ou à toute autre atteinte à ces mêmes productions, qui seraient préjudiciables à leur honneur ou à leur réputation ;
- c) De respecter et de protéger les intérêts matériels fondamentaux des auteurs qui découlent de leurs productions scientifiques, littéraires ou artistiques et dont ils ont besoin pour pouvoir atteindre un niveau de vie adéquat ;
- d) D'assurer l'égalité d'accès, en particulier pour les auteurs appartenant à des groupes vulnérables ou marginalisés, aux recours administratifs, judiciaires ou autres recours appropriés afin que les auteurs puissent obtenir réparation en cas d'atteinte à leurs intérêts moraux et matériels ;
- e) De trouver un juste équilibre entre la nécessité d'assurer la protection

³¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, cinquième session, Observation générale N° 3 (1990), par. 14.

³² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, vingt-septième session, Droits de l'homme et propriété intellectuelle, Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 29 novembre 2001, E/C.12/2001/15, par. 15.

³³ Voir l'article 8 j) de la Convention sur la diversité biologique. Voir également Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, 26^e séance, cinquante-troisième session, résolution 2001/21, E/CN.4/Sub.2/Res/2001/21.

efficace des intérêts moraux et matériels des auteurs et les obligations des États parties concernant les droits à la santé, à l'alimentation, à l'éducation et celui de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications ou tout autre droit reconnu dans le Pacte.

IV. VIOLATIONS

41. En déterminant les actions ou omissions des États parties qui constituent une violation du droit des auteurs de bénéficier de la protection de leurs intérêts moraux et matériels, il importe de faire une distinction entre un État qui ne peut pas et un État qui ne veut pas s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 1 c) de l'article 15.

Cette affirmation découle du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, qui stipule que chacun des États parties est tenu de prendre les mesures voulues, au maximum des ressources dont il dispose. Un État qui ne veut pas utiliser toutes les ressources dont il dispose pour assurer la réalisation du droit des auteurs de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de leurs productions scientifiques, littéraires et artistiques commet une violation de ses obligations au titre du paragraphe 1 c) de l'article 15. Si un État, faute de moyens, se trouve dans l'incapacité de s'acquitter pleinement de ses obligations au titre du Pacte, il lui appartient de prouver qu'il n'a ménagé aucun effort pour utiliser l'ensemble des ressources à sa disposition afin de s'acquitter, en priorité, des obligations fondamentales susmentionnées.

42. Les violations du droit des auteurs de bénéficier de la protection de leurs intérêts moraux et matériels peuvent découler de l'action directe des États ou d'autres entités insuffisamment contrôlées par les États. L'adoption de toutes mesures régressives incompatibles avec les obligations fondamentales au titre du paragraphe 1 c) de l'article 15, telles qu'elles sont énoncées

40. Le Comité tient à souligner qu'il incombe tout particulièrement aux États parties et aux autres intervenants en mesure d'apporter leur concours de fournir « l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique nécessaires pour permettre aux pays en développement d'honorer les obligations mentionnées au paragraphe 36 ci-dessus.

au paragraphe 39 plus haut, constitue une violation de ce droit. Les violations commises à travers des actes comprennent notamment l'abrogation formelle ou la suspension injustifiée de la législation portant protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire et artistique.

43. Les violations du paragraphe 1 c) de l'article 15 peuvent également survenir lorsqu'un État a omis de prendre les mesures nécessaires pour s'acquitter des obligations juridiques découlant de cette disposition. Les violations par omission comprennent notamment le manquement à l'obligation de prendre les mesures voulues pour assurer la pleine réalisation du droit des auteurs de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de leurs productions scientifiques, littéraires ou artistiques et l'absence de mesure visant à faire respecter les lois applicables ou à fournir des recours administratifs, judiciaires ou autres recours appropriés permettant aux auteurs de faire valoir leurs droits au titre du paragraphe 1 c) de l'article 15.

Manquement à l'obligation de respecter

44. *Les exemples de manquement à l'obligation de respecter sont notamment les suivants :* l'adoption par un État de mesures, de politiques ou de lois ayant pour effet de porter atteinte au droit des auteurs d'être reconnus comme créateurs de leurs productions scientifiques, littéraires et artistiques et de contester toute déformation, mutilation ou

autres modifications de leurs productions ou toute autre mesure portant atteinte à ces mêmes productions, qui seraient préjudiciables à leur honneur ou à leur réputation ; de porter atteinte de manière injustifiée aux intérêts matériels dont les auteurs ont besoin pour avoir un niveau de vie suffisant ; de refuser aux auteurs l'accès à des recours administratifs, judiciaires ou autres recours appropriés pour demander réparation en cas d'atteinte à leurs intérêts moraux et matériels et d'infliger une discrimination à l'égard de tel ou tel auteur en ce qui concerne la protection de ses intérêts moraux et matériels.

Manquement à l'obligation de protéger

45. Le manquement à l'obligation de protéger découle du non-respect par un État de l'obligation de prendre toutes les mesures voulues pour protéger les auteurs se trouvant sous sa juridiction contre tout atteinte, par des tiers, à leurs intérêts moraux et matériels.

Les exemples d'un tel manquement comprennent notamment des omissions telles que le défaut de promulgation et/ou d'application d'une législation interdisant toute utilisation des productions scientifiques, littéraires ou artistiques incompatible avec les droits des auteurs d'être reconnus comme créateurs de leurs productions ou de nature à entraîner une déformation, une mutilation ou toute autre modification ou altération de ces mêmes productions d'une manière qui serait préjudiciable à leur honneur ou à leur réputation, ou à porter atteinte de

façon injuste aux intérêts matériels dont ils ont besoin pour pouvoir atteindre un niveau de vie suffisant, ainsi que le manquement à l'obligation de veiller à ce que les auteurs, y compris les auteurs autochtones, soient suffisamment indemnisés par des tiers pour tout préjudice excessif subi à la suite de l'utilisation non autorisée de leurs productions scientifiques, littéraires et artistiques.

Manquement à l'obligation de mettre en œuvre

46. Un tel manquement survient lorsque les États parties ne prennent pas toutes les mesures voulues, dans la limite des ressources dont ils disposent, pour promouvoir la réalisation du droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant des productions scientifiques, littéraires ou artistiques dont il est l'auteur.

Les exemples d'un tel manquement sont notamment le fait de ne pas fournir des recours administratifs, judiciaires ou autres recours appropriés permettant aux auteurs, en particulier ceux appartenant à des groupes défavorisés et marginalisés, de demander et d'obtenir réparation en cas d'atteinte à leurs intérêts moraux et matériels, ou l'absence de mécanismes permettant aux auteurs ou aux groupes d'auteurs de participer activement et en connaissance de cause à tout processus de prise de décisions important ayant une incidence sur leur droit à bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de leurs productions scientifiques, littéraires ou artistiques.

V. MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU NATIONAL

Législation nationale

47. Les mesures les plus appropriées pour mettre en œuvre le droit à la protection des intérêts moraux et matériels de l'auteur varient considérablement d'un État à un autre.

Chaque État dispose d'une marge de discrétion considérable pour déterminer les mesures les mieux adaptées aux circonstances et aux besoins qui lui sont propres. Cela dit, le Pacte impose clairement à chaque État le devoir de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que chacun ait accès, dans des

conditions d'égalité, à des procédures efficaces de protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

48. Les lois et réglementations nationales régissant la protection des intérêts moraux et matériels de l'auteur devraient être fondées sur les principes de responsabilité, de transparence et d'indépendance du corps judiciaire, étant donné que la bonne gouvernance est essentielle à la jouissance effective de l'ensemble des droits de l'homme, y compris du paragraphe 1 c) de l'article 15.

Afin d'instaurer un climat favorable à la réalisation de ce droit, les États parties devraient prendre les mesures voulues pour faire en sorte que le secteur commercial privé et la société civile soient conscients des effets du droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de ses productions scientifiques, littéraires et artistiques sur l'exercice des autres droits énoncés dans le Pacte, et prennent ces effets en considération. Les États parties, lorsqu'ils évalueront les progrès accomplis vers la réalisation des dispositions du paragraphe 1 c) de l'article 15, devront recenser les facteurs et difficultés affectant l'exécution de leurs obligations.

Indicateurs et critères

49. Les États parties devraient définir des indicateurs et des critères appropriés pour évaluer, aux niveaux national et international, la manière dont ils s'acquittent de leurs obligations au titre du paragraphe 1 c) de l'article 15. Les États peuvent obtenir de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ainsi que d'autres institutions spécialisées et programmes des Nations Unies s'occupant de la protection des productions scientifiques, littéraires et artistiques des directives sur les indicateurs appropriés, qui devraient porter sur les différents aspects du droit à la protection des intérêts moraux et

matériels de l'auteur. Ces indicateurs devront être désagrégés en fonction des motifs de discrimination et comporter un calendrier précis.

50. Après avoir défini les indicateurs appropriés concernant le paragraphe 1 c) de l'article 15, les États parties sont invités à mettre au point, pour chaque indicateur, des critères nationaux appropriés. Dans le cadre de la présentation du rapport périodique, le Comité engagera avec l'État partie un processus de cadrage consistant à examiner ensemble les indicateurs et critères nationaux, ce qui permettra ensuite de fixer les objectifs à atteindre par l'État partie au cours de la période faisant l'objet du rapport suivant. Durant cette période, l'État partie s'appuiera sur ces critères nationaux pour déterminer dans quelle mesure il a mis en œuvre les dispositions du paragraphe 1 c) de l'article 15. Par la suite, dans le cadre du processus d'examen du rapport périodique, l'État partie et le Comité verront si les critères ont été atteints ou non et passeront en revue les difficultés éventuellement rencontrées.

Recours et responsabilité

51. Les litiges relatifs au droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur doivent être tranchés par des tribunaux administratifs et judiciaires compétents. Une protection efficace des intérêts moraux et matériels des auteurs découlant de leurs productions scientifiques, littéraires et artistiques serait du reste à peine concevable sans la possibilité de se prévaloir de recours administratifs, judiciaires ou autres recours appropriés³⁴.

52. Par conséquent, tous les auteurs victimes d'une atteinte aux intérêts moraux et matériels découlant de leurs productions scientifiques, littéraires ou artistiques devraient avoir accès à des recours administratifs, judiciaires ou autres recours appropriés et utiles, au niveau national. Ces recours doivent être justes et équitables; ils ne devraient pas être excessivement compliqués ou coûteux, ni être assortis de délais

³⁴ Voir la Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 8; l'Observation générale N° 9 (1998), par. 3 et 9; Principes de Limburg, par. 19; Directives de Maastricht, par. 22.

³⁵ Voir l'Observation générale N° 9 (1998), par. 9 (en ce qui concerne les recours administratifs). Voir en outre l'article 14, par. 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

déraisonnables ni entraîner des retards indus³⁵. Les parties à une action en justice devraient avoir la possibilité de demander la révision, par une autorité judiciaire ou une autre autorité compétente, de la procédure judiciaire en question³⁶.

53. Toutes les victimes de violations des droits protégés par le paragraphe 1 c) de l'article 15 devraient avoir droit à une compensation

suffisante ou à réparation.

54. Les médiateurs nationaux, les commissions des droits de l'homme, les associations professionnelles d'auteurs ou les institutions similaires sont tous appelés à traiter des violations des dispositions du paragraphe 1 c) de l'article 15.

VI. OBLIGATIONS DES ACTEURS AUTRES QUE LES ÉTATS PARTIES

55. S'il est vrai que seuls les États parties au Pacte sont responsables du respect de ses dispositions, il leur est instamment demandé néanmoins d'envisager de régler la responsabilité qui incombe au secteur commercial privé, aux instituts de recherche privés et aux autres acteurs non étatiques de respecter le droit reconnu au paragraphe 1 c) de l'article 15 du Pacte.

56. Le Comité note que les États parties, en tant que membres d'organisations internationales telles que l'OMPI, l'UNESCO, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ont l'obligation de prendre toutes les mesures possibles pour veiller à ce que les politiques et décisions de ces organisations soient conformes aux obligations découlant du Pacte, en particulier celles énoncées au paragraphe 1 de l'article 2, au paragraphe 4 de l'article 15, ainsi qu'aux articles 22 et 23 concernant l'assistance et la coopération internationales³⁷.

57. Les organes ainsi que les institutions spécialisées des Nations Unies devraient, dans leurs domaines de compétence respectifs et conformément aux articles 22 et 23 du Pacte, prendre des mesures internationales de nature à contribuer à la réalisation progressive et effective des dispositions du paragraphe 1 c) de l'article 15.

L'OMPI, l'UNESCO, la FAO, l'OMS ainsi que les autres institutions, organes et mécanismes compétents des Nations Unies, en particulier, sont invités à redoubler d'efforts pour prendre en compte les principes et obligations relatifs aux droits de l'homme dans leurs travaux ayant trait à la protection des avantages moraux et matériels des auteurs découlant de leurs productions scientifiques, littéraires et artistiques, et ce en collaboration avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

³⁶ Voir l'Observation générale N° 9 (1998), par. 9.

³⁷ Voir le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dix-huitième session, La mondialisation et les droits économiques, sociaux et culturels, Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 11 mai 1998, par. 5.

**COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Trente-cinquième session
Genève, 7-25 novembre 2005
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

LE DROIT AU TRAVAIL**OBSERVATION GÉNÉRALE N° 18**

Adoptée le 24 novembre 2005

Article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

**I. INTRODUCTION ET PRINCIPES
DE BASE**

1. Le droit au travail est un droit fondamental reconnu dans plusieurs instruments juridiques internationaux. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dans son article 6, traite de façon plus complète de ce droit qu'aucun autre instrument. Le droit au travail est indispensable à l'exercice d'autres droits de l'homme ; il est inséparable et fait partie intégrante de la dignité humaine. Toute personne a le droit de pouvoir travailler, lui permettant ainsi de vivre dans la dignité. Le droit au travail concourt à la fois à la survie de l'individu et de sa famille et, dans la mesure où - le travail est librement choisi ou accepté, à son épanouissement et sa reconnaissance au sein de la communauté¹.

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels consacre le droit au travail en général dans son article 6 et explicite la dimension individuelle de ce droit en reconnaissant à l'article 7 le droit de

chacun à des conditions de travail justes et favorables, notamment le droit à la sécurité des conditions de travail.

La dimension collective du droit au travail est abordée à l'article 8, qui consacre le droit de former des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix ainsi que le droit des syndicats d'exercer librement leur activité. Lors de la rédaction de l'article 6 du Pacte, la Commission des droits de l'homme a affirmé la nécessité de reconnaître le droit au travail dans un sens large en établissant des obligations juridiques précises et non pas un simple principe à portée philosophique².

L'article 6 définit le droit au travail de manière générale et non exhaustive. Au paragraphe 1 de l'article 6, les États parties reconnaissent « le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit ».

¹ Voir le préambule de la Convention N° 168 de l'OIT sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (1988): « l'importance du travail et de l'emploi productif dans toute société, en raison non seulement des ressources qu'ils créent pour la communauté mais des revenus qu'ils apportent aux travailleurs, du rôle social qu'ils leur confèrent et du sentiment de satisfaction personnelle qu'ils leur procurent ».

² Commission des droits de l'homme, onzième session, point 31 de l'ordre du jour, A/3525 (1957).

Au paragraphe 2, ils reconnaissent qu' « en vue d'assurer le plein exercice de ce droit, les mesures à prendre doivent inclure « l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales ».

3. Ces objectifs reflètent les buts et principes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies, tels qu'ils sont définis au paragraphe 3 de l'Article premier de la Charte des Nations Unies. Ces objectifs se retrouvent aussi pour l'essentiel au paragraphe 1 de l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Depuis l'adoption du Pacte par l'Assemblée générale en 1966, plusieurs instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme ont reconnu le droit au travail.

Au niveau international, le droit au travail est notamment évoqué: au paragraphe 3 a) de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; à l'alinéa e i) de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; au paragraphe 1 a) de l'article 11 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; à l'article 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant ; et aux articles 11, 25, 26, 40, 52 et 54 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Plusieurs instruments régionaux reconnaissent le droit au travail dans sa dimension générale, notamment la Charte sociale européenne de 1961 et la Charte sociale européenne révisée de 1996 (part. II, art. 1), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels de 1988 (art. 6), et consacrent le principe selon lequel le respect du droit au travail impose aux États parties l'obligation d'adopter des mesures ayant pour but la réalisation du plein emploi.

Par ailleurs, le droit au travail a été proclamé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la Déclaration sur le progrès social et le développement, par sa résolution 2542 (XXIV) du 11 décembre 1969 (art. 6).

4. Le droit au travail, tel que consacré par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, affirme l'obligation des États parties de garantir aux individus leur droit à un travail librement choisi ou accepté, notamment le droit de ne pas en être privé injustement.

Cette définition illustre le fait que le respect de l'individu et de sa dignité passe notamment par la liberté de l'individu quant au choix de travailler tout en soulignant le rôle du travail dans son épanouissement personnel ainsi que dans son intégration sociale et économique.

La Convention N° 122 de l'Organisation internationale du Travail concernant la politique de l'emploi (1964) évoque le « plein emploi, productif et librement choisi, liant l'obligation de l'État partie de créer les conditions du plein emploi à l'obligation de veiller à l'absence de travail forcé. Néanmoins, pour des millions d'êtres humains dans le monde, la pleine jouissance du droit à un travail librement choisi ou accepté reste un objectif lointain. Le Comité reconnaît l'existence d'obstacles structurels et autres résultant de facteurs internationaux et échappant au contrôle des États, obstacles qui entravent la pleine mise en œuvre de l'article 6 dans un grand nombre d'États parties.

5. Dans le souci d'aider les États parties à mettre en œuvre le Pacte et à s'acquitter de leurs obligations en matière d'établissement de rapports, la présente observation générale porte sur le contenu normatif de l'article 6 (chap. II), les obligations des États parties (chap. III), les manquements aux obligations (chap. IV) et la mise en œuvre au niveau national (chap. V), tandis que les obligations des acteurs autres que les États parties font l'objet du chapitre VI. La présente observation générale est fondée sur l'expérience acquise depuis de nombreuses années par le Comité à l'occasion de l'examen des rapports des États parties.

II. CONTENU NORMATIF DU DROIT AU TRAVAIL

6. Le droit au travail est un droit individuel qui appartient à chacun et dans le même temps un droit collectif. Il s'applique à toutes les formes de travail, indépendant ou salarié. Il ne saurait se comprendre comme un droit absolu et inconditionnel d'obtenir un emploi. Le paragraphe 1 de l'article 6 contient une définition du droit au travail et le paragraphe 2 cite, à titre d'illustration et de manière non exhaustive, des exemples d'obligations incombant aux États parties. Le droit au travail comprend le droit de tout être humain de décider librement d'accepter ou de choisir un travail, ce qui suppose de ne pas être forcé de quelque manière que ce soit à exercer une activité ou à prendre un emploi, et le droit de bénéficier d'un système de protection garantissant à chaque travailleur l'accès à l'emploi. Il suppose aussi le droit de ne pas être injustement privé d'emploi.

7. Le travail tel qu'énoncé à l'article 6 du Pacte doit pouvoir être qualifié de travail décent. Un travail décent respecte les droits fondamentaux de la personne humaine ainsi que les droits des travailleurs concernant les conditions de sécurité au travail et de rémunération. Il assure aussi un revenu permettant au travailleur de vivre et de faire vivre sa famille, conformément à l'article 7 du Pacte. Parmi ces droits fondamentaux figurent le respect de l'intégrité physique et mentale du travailleur dans l'exercice de son activité.

8. Les articles 6, 7 et 8 du Pacte sont interdépendants. La qualification de travail décent présuppose que le travail respecte les droits fondamentaux du travailleur. Même s'ils sont étroitement liés à l'article 6, les articles 7 et 8 feront l'objet d'observations générales distinctes. Ils ne seront donc mentionnés que lorsque l'indivisibilité des droits visés l'exigera.

9. L'Organisation internationale du Travail définit le travail forcé comme « tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré³ ».

Le Comité réaffirme la nécessité pour les États parties d'abolir, d'interdire et de faire cesser toutes les formes de travail forcé, conformément à l'article 4 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 5 de la Convention relative à l'esclavage et à l'article 8 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

10. Le taux de chômage élevé et le manque de sécurité de l'emploi incitent les travailleurs à exercer un emploi dans le secteur informel de l'économie. Les États parties doivent prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour réduire au maximum le nombre de travailleurs non déclarés, qui de ce fait ne disposent d'aucune protection.

Ces mesures obligeront les employeurs à respecter la législation du travail et à déclarer les personnes qu'ils emploient, leur permettant ainsi d'exercer l'ensemble des droits des travailleurs et en particulier ceux énoncés aux articles 6, 7 et 8 du Pacte. Elles doivent prendre en compte le fait que les personnes vivant d'activités économiques informelles le font le plus souvent par nécessité de survivre et non par choix. De même, le travail domestique et le travail agricole doivent être réglementés de manière adéquate par la législation nationale pour que les travailleurs domestiques et les travailleurs agricoles jouissent du même niveau de protection que les autres travailleurs.

11. La Convention N° 158 de l'OIT sur le licenciement (1982) définit la licéité du licenciement en son article 4 ; elle impose en particulier l'existence d'un motif valable de licenciement et reconnaît le droit à réparation - juridique ou autre - en cas de licenciement injustifié.

12. L'exercice du droit au travail sous toutes ses formes et à tous les niveaux suppose l'existence des éléments interdépendants et essentiels suivants, dont la mise en œuvre dépendra des conditions existant dans chacun des États parties :

³ Convention N° 29 de l'OIT sur le travail forcé (1930), art. 2, par. 1 et 2. Convention N° 105 sur l'abolition du travail forcé (1957).

a) Disponibilité. Il doit exister dans l'État partie des services spécialisés ayant pour fonction d'aider et de soutenir les individus afin de leur permettre de trouver un emploi.

b) Accessibilité. Le marché du travail doit pouvoir être accessible à toute personne relevant de la juridiction de l'État partie⁴.

L'accessibilité revêt trois dimensions :

i) En vertu du paragraphe 2 de l'article 2 et de l'article 3, le Pacte proscrit toute discrimination dans l'accès à l'emploi ainsi que dans le maintien de l'emploi qu'elle soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, un handicap physique ou mental, l'état de santé (y compris l'infection par le VIH/sida), l'orientation sexuelle, la situation civile, politique, sociale ou autre, dans l'intention ou avec pour effet de contrarier ou de rendre impossible l'exercice sur un pied d'égalité du droit au travail. Selon les termes de l'article 2 de la Convention no 111 de l'OIT, les États parties devraient « formuler et adopter une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en la matière ».

Comme il a été souligné au paragraphe 18 de l'Observation générale no 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (2000), nombre de mesures, de même que la plupart des stratégies et programmes visant à éliminer toute discrimination en matière d'accès à l'emploi, peuvent être mises en œuvre moyennant des incidences financières minimales grâce à l'adoption, la modification ou l'abrogation de textes législatifs ou à la diffusion d'informations. Le Comité rappelle que, même en temps de grave pénurie de ressources, les individus et

groupes défavorisés et marginalisés doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux⁵;

ii) L'accessibilité physique constitue l'une des dimensions de l'accessibilité au travail, telle qu'énoncée au paragraphe 22 de l'Observation générale N° 5 sur les personnes souffrant d'un handicap ;

iii) L'accessibilité comprend le droit de rechercher, d'obtenir et de communiquer des informations sur les moyens d'accéder à un emploi par la mise en place de réseaux d'information sur le marché de l'emploi aux niveaux local, régional, national et international.

c) Acceptabilité et qualité. La protection du droit au travail revêt plusieurs volets, notamment le droit du travailleur à des conditions de travail justes et favorables, en particulier à la sécurité des conditions de travail, au droit de former des syndicats et au droit de choisir et d'accepter librement un travail.

Thèmes spécifiques de portée générale

Les femmes et le droit au travail

13. Aux termes de l'article 3 du Pacte, les États parties s'engagent à « assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels ». Le Comité souligne la nécessité d'élaborer un système global de protection pour lutter contre la discrimination dont les femmes sont victimes et pour assurer l'égalité de chances et de traitement des hommes et des femmes dans leur droit au travail en garantissant un salaire égal pour un travail de valeur égale⁶. En particulier, la grossesse ne doit pas constituer un obstacle à l'accès à l'emploi et ne saurait justifier la perte de l'emploi. Enfin, il faut souligner l'existence d'un lien entre le fait que les femmes ont moins accès à l'éducation que les hommes et certaines cultures traditionnelles qui compromettent les chances d'emploi et d'avancement des femmes.

⁴ Seuls certains de ces thèmes sont abordés dans les articles 2.2 et 3 du Pacte. Les autres sont tirés de la pratique du Comité ou de la législation ou jurisprudence d'un nombre croissant d'États parties.

⁵ Voir l'Observation générale N° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, par. 12.

⁶ Voir l'Observation générale N° 16 (2005) sur l'article 3 : le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels, par. 23 à 25.

Les jeunes et le droit au travail

14. L'accès au premier emploi constitue une chance d'être économiquement indépendant et souvent d'échapper à la pauvreté. Les jeunes, en particulier les jeunes femmes, éprouvent généralement de grandes difficultés à trouver un premier emploi. Des mesures nationales visant à dispenser un enseignement et une formation professionnels adaptés devraient être adoptées et mises en oeuvre pour favoriser et soutenir l'accès des jeunes, et plus particulièrement des jeunes femmes, à l'emploi.

Le travail des enfants et le droit au travail

15. La protection des enfants relève de l'article 10 du Pacte. Enfin, le Comité rappelle son Observation générale no 14 (2000) et plus particulièrement les paragraphes 22 et 23 sur le droit à la santé des enfants, et souligne la nécessité de protéger les enfants des formes de travail pouvant porter préjudice à leur développement ou à leur santé physique ou psychique.

Il réaffirme la nécessité de protéger les enfants de l'exploitation économique et de leur permettre de s'épanouir pleinement et d'acquérir une formation technique et professionnelle conformément au paragraphe 2 de l'article 6. Le Comité rappelle à cet égard son Observation générale N° 13 (1999) et notamment la définition de la formation technique et professionnelle (par. 15 et 16) devant être appréhendée comme un élément de l'enseignement général.

Plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme adoptés ultérieurement au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, telle la Convention relative aux droits de l'enfant, ont reconnu la nécessité de protéger les enfants et les adolescents contre toute forme d'exploitation économique ou de travail forcé⁷.

Les personnes âgées et le droit au travail

16. Le Comité rappelle son Observation générale N° 6 (1995) portant sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées et notamment la nécessité d'adopter des mesures propres à éviter toute discrimination fondée sur l'âge en matière d'emploi et de profession⁸.

Les personnes handicapées et le droit au travail

17. Le Comité rappelle le principe de non-discrimination dans l'accès au travail des personnes handicapées énoncé dans son Observation générale N° 5 (1994) sur les personnes souffrant d'un handicap. « Le "droit de toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté" n'est pas réalisé lorsque la seule véritable possibilité offerte aux personnes souffrant d'un handicap est de travailler dans un environnement dit "protégé" et dans des conditions ne répondant pas aux normes »⁹. Les États doivent prendre des mesures permettant aux personnes handicapées d'obtenir et de conserver un emploi convenable, de progresser professionnellement, et partant, de faciliter leur insertion ou leur réinsertion dans la société¹⁰.

Les travailleurs migrants et le droit au travail

18. Le principe de non-discrimination consacré à l'article 2.2 du Pacte et à l'article 7 de la Convention internationale relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille devrait s'appliquer à l'accès à l'emploi des travailleurs migrants et des membres de leur famille.

À cet égard, le Comité souligne la nécessité d'élaborer des plans d'action nationaux visant à respecter et à promouvoir ces principes par le biais de mesures appropriées, législatives ou autres.

⁷ Voir le paragraphe 1 de l'article 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant (1989), repris au deuxième paragraphe du préambule du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Voir aussi le paragraphe 1 de l'article 3 du Protocole sur le travail forcé.

⁸ Voir l'Observation générale N° 6 (1995) sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées, par. 22 et (par. 24 sur la retraite).

⁹ Voir l'Observation générale N° 5 sur les personnes souffrant d'un handicap, notamment les paragraphes 20 à 24.

¹⁰ Voir la Convention N° 159 de l'OIT sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées (1983). Voir le paragraphe 2 de l'article 1 sur l'accès à l'emploi. Voir aussi les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, proclamées par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/96 du 20 décembre 1993.

III. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ETATS PARTIES

Obligations juridiques générales

19. La principale obligation des États parties consiste à assurer progressivement le plein exercice du droit au travail. Les États parties doivent donc adopter aussi rapidement que possible des mesures ayant pour objectif le plein emploi. S'il est vrai que le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat¹¹. Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit au travail comme celle de « garantir qu'il sera exercé » sans discrimination aucune (art. 2, par. 2) et celle d'« agir » (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application pleine et entière de l'article 6¹². Les mesures à prendre à cet effet doivent avoir un caractère délibéré et concret et viser au plein exercice du droit au travail.

20. Le fait que la réalisation du droit au travail s'opère progressivement et s'inscrit dans le temps, ne devrait pas être interprété comme privant les obligations de l'État partie de tout contenu effectif¹³. Il signifie que les États parties ont pour obligation précise et constante « d'œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible » pour appliquer intégralement l'article 6.

21. Comme pour les autres droits énumérés dans le Pacte, aucune mesure rétrograde ne devrait en principe être adoptée s'agissant du droit au travail. S'il prend une mesure délibérément rétrograde, l'État partie considéré doit apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir recherché toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte, et ce, en utilisant au maximum les ressources disponibles¹⁴.

22. *Le droit au travail, à l'instar de tous les autres droits de l'homme, impose trois catégories ou niveaux d'obligations aux États parties* : les obligations de le respecter, de le protéger et de le mettre en œuvre. L'obligation de respecter le droit au travail exige que l'État s'abstienne d'en entraver directement ou indirectement l'exercice. L'obligation de protéger requiert des États parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans l'exercice du droit au travail. L'obligation de mettre en œuvre englobe l'obligation d'en assurer, d'en faciliter et d'en promouvoir l'exercice. Elle suppose que l'État adopte des mesures appropriées d'ordre législatif, administratif, budgétaire, judiciaire et autre pour assurer la pleine réalisation de ce droit.

Obligations juridiques spécifiques

23. Les États sont en particulier liés par l'obligation de respecter le droit au travail, notamment en interdisant le travail forcé ou obligatoire et en s'abstenant de refuser ou d'amoindrir l'égalité d'accès de tous à un travail décent, surtout les individus et groupes défavorisés et marginalisés, dont les détenus¹⁵, les membres de minorités et les travailleurs migrants. Les États parties sont en particulier liés par l'obligation de respecter le droit des femmes et des jeunes à accéder à un emploi décent, et donc de prendre des mesures pour lutter contre la discrimination et promouvoir l'égalité d'accès et de chances.

24. Concernant les obligations relatives au travail des enfants qui leur incombent énoncées dans l'article 10 du Pacte, les États parties doivent prendre des mesures concrètes, en particulier législatives, pour interdire le travail des enfants âgés de moins de 16 ans.

¹¹ Voir l'Observation générale N° 3 sur la nature des obligations des États parties, par. 1.

¹² Ibid., par. 2.

¹³ Ibid., par. 9.

¹⁴ Ibid., par. 9.

¹⁵ À condition que cela se fasse sur une base volontaire. Sur la question du travail des détenus, voir aussi l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus et l'article 2 de la Convention N° 29 de l'OIT concernant le travail forcé ou obligatoire.

En outre, ils doivent interdire toutes les formes d'exploitation économique et de travail forcé des enfants¹⁶. Ils doivent adopter des mesures concrètes pour s'assurer que l'interdiction du travail des enfants est pleinement respectée¹⁷.

25. L'obligation de protéger le droit au travail englobe notamment les devoirs incombant à l'État partie d'adopter une législation ou de prendre d'autres mesures destinées à assurer l'égalité d'accès au travail et à la formation, et de veiller à ce que les mesures de privatisation n'affaiblissent pas les droits des travailleurs. Les mesures particulières prises pour accroître la flexibilité des marchés du travail ne doivent pas avoir pour effet la précarisation du travail et la diminution de la protection sociale du travailleur. L'obligation de respecter le droit au travail inclut la responsabilité des États parties d'interdire le travail forcé ou obligatoire aux acteurs non étatiques.

26. Les États parties sont tenus de mettre en œuvre (d'assurer l'exercice du droit au travail) lorsque des individus ou des groupes sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens qui sont à leur disposition. Cette obligation englobe notamment l'obligation de reconnaître le droit au travail dans le système juridique national et d'adopter une politique nationale sur le droit au travail ainsi qu'un plan détaillé tendant à donner effet à ce dernier.

Le droit au travail requiert l'élaboration et la mise en œuvre par l'État partie d'une politique de l'emploi en vue de « stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux de vie, de répondre au besoin de main-d'œuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi »¹⁸. C'est dans ce cadre que des mesures effectives augmentant les ressources allouées à la réduction du taux de chômage touchant en particulier les femmes ainsi que les personnes défavorisées et marginalisées devraient être prises par les États parties.

Le Comité souligne la nécessité de mettre en place un mécanisme d'indemnisation lors de

la perte de l'emploi ainsi que l'obligation de prendre les mesures nécessaires permettant la mise en place de services de l'emploi (publics ou privés), au niveau national et local¹⁹. En outre, l'obligation de mettre en œuvre (d'assurer l'exercice du droit au travail) englobe la mise en place par les États parties de plans de lutte contre le chômage²⁰.

27. L'obligation de mettre en œuvre (faciliter l'exercice du droit au travail) requiert des États parties qu'ils prennent des mesures positives pour permettre aux individus de jouir du droit au travail et les aider à le faire, et appliquent des plans de formation technique et professionnelle facilitant l'accès à l'emploi.

28. L'obligation de mettre en œuvre (promouvoir l'exercice du droit au travail) requiert des États parties qu'ils appliquent, par exemple, des programmes d'enseignement et d'information pour sensibiliser le public au droit au travail.

Obligations internationales

29. Dans son Observation générale N° 3 (1990), le Comité a appelé l'attention sur l'obligation faite à tous les États parties d'agir, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte.

Dans l'esprit de l'Article 56 de la Charte des Nations Unies et de dispositions spécifiques du Pacte (art. 2.1, 6, 22 et 23), les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit au travail. Les États parties devraient, par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, faire en sorte que le droit au travail tel qu'énoncé aux articles 6, 7 et 8 bénéficie de l'attention voulue.

¹⁶ Voir le paragraphe 1 de l'article 31 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

¹⁷ Voir le paragraphe 7 de l'article 2 de la Convention sur les pires formes de travail des enfants, et l'Observation générale N° 13 du Comité sur le droit à l'éducation.

¹⁸ Voir la Convention N° 122 de l'OIT sur la politique de l'emploi (1964), art. 1, par.1.

¹⁹ Voir la Convention N° 88 de l'OIT concernant l'organisation du service de l'emploi (1948).

²⁰ Voir la Convention N° 88 de l'OIT et la Convention N° 2 concernant le chômage (1919). Voir aussi la Convention N° 168 de l'OIT concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (1988).

30. Pour s'acquitter des obligations internationales leur incombant au titre de l'article 6, les États parties devraient s'efforcer de promouvoir l'exercice du droit au travail dans les autres pays ainsi que dans les négociations bilatérales et multilatérales. Dans les négociations avec les institutions financières internationales, ils devraient veiller à ce que le droit au travail de leur population soit protégé. Les États parties qui sont membres d'institutions financières internationales, notamment du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et de banques régionales de développement, devraient porter une plus grande attention à la protection du droit au travail et infléchir dans ce sens les politiques de prêt, les accords de crédit, les programmes d'ajustement structurel et les autres mesures internationales prises par ces institutions. Les stratégies, les programmes et les politiques adoptées par les États parties dans le cadre de programmes d'ajustement structurel ne devraient pas entraver leurs obligations fondamentales ni avoir un impact négatif sur le droit au travail des femmes, des jeunes et des individus et groupes défavorisés et marginalisés.

Obligations fondamentales

31. Dans l'Observation générale N° 3 (1990), le Comité confirme que les États parties ont l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans le Pacte. Dans le contexte de l'article 6, cette « obligation fondamentale »

englobe l'obligation d'assurer la non-discrimination et l'égalité de protection de l'emploi.

La discrimination dans le domaine de l'emploi est constituée d'un large faisceau de violations touchant toutes les phases de la vie, de l'éducation de base à la retraite, et peut avoir un impact non négligeable sur la situation professionnelle des individus et des groupes. L'État partie a donc pour obligation fondamentale minimum :

- a) De garantir le droit d'accès à l'emploi, en particulier pour les individus et groupes défavorisés et marginalisés, leur permettant d'avoir une existence digne;
- b) D'éviter toute mesure engendrant des discriminations et des traitements inégaux des individus et groupes défavorisés et marginalisés dans les secteurs privé et public ou de fragiliser les mécanismes de protection de ces individus et groupes ;
- c) D'adopter et de mettre en œuvre au niveau national une stratégie et un plan d'action en matière d'emploi, reposant sur les préoccupations de l'ensemble des travailleurs et y répondant, dans le cadre d'un processus participatif et transparent qui associe les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Cette stratégie et ce plan d'action devraient viser plus particulièrement les individus et groupes défavorisés et marginalisés, et reposer sur des indicateurs et critères permettant de mesurer périodiquement les progrès.

IV. MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS

32. Il importe d'établir chez l'État partie qui ne s'acquitte pas des obligations lui incombant au titre de l'article 6, une distinction entre l'incapacité et le manque de volonté. Ce constat découle du paragraphe 1 de l'article 6, qui énonce le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, qui fait obligation à chaque État partie de prendre les mesures nécessaires « au maximum de ses ressources disponibles ».

C'est à la lumière de ces deux articles que doivent être interprétées les obligations d'un État partie. Un État dépourvu de la volonté d'utiliser au maximum ses ressources disponibles pour donner effet au droit au travail manque aux obligations lui incombant en vertu de l'article 6. Néanmoins, la pénurie de ressources pourrait expliquer les difficultés qu'un État partie peut éprouver pour garantir pleinement l'exercice du droit au travail, dans la mesure où cet État démontrerait qu'il a utilisé ses ressources disponibles au maximum pour s'acquitter, à titre prioritaire, des obligations susmentionnées.

Les atteintes au droit au travail peuvent être le fait d'une action directe de l'État ou d'entités contrôlées par lui, ou des mesures insuffisantes prises pour inciter à l'embauche. Des manquements par la voie d'omissions se produisent, par exemple, lorsque l'État partie ne réglemente pas les activités des individus et des groupes de façon à les empêcher d'entraver le droit d'autrui au travail. **Les manquements par la voie de la commission d'actes englobent** : le travail forcé ; l'abrogation ou la suspension officielle de la législation nécessaire à l'exercice permanent du droit au travail ; le déni de l'accès au travail à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou sur la pratique ; et l'adoption de mesures législatives ou de politiques manifestement incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes touchant le droit au travail.

Manquements à l'obligation de respecter

33. L'État se soustrait à l'obligation de respecter le droit au travail quand des lois, des politiques ou bien des actions sont contraires aux normes énoncées à l'article 6 du Pacte. Notamment, toute discrimination en matière d'accès au marché du travail ou aux moyens et prestations permettant de se procurer du travail, que cette discrimination soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, l'âge, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, dans le but de porter atteinte à la jouissance ou à l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, constitue une violation du Pacte. Le principe de non-discrimination énoncé au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte est immédiatement applicable et n'est ni sujet à une mise en œuvre progressive ni tributaire des ressources disponibles. Il s'applique directement à tous les aspects du droit au travail. Le fait pour l'État de ne pas tenir compte des obligations juridiques qui lui incombent en vertu du droit au travail lors de la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres États, avec des organisations internationales ou avec d'autres entités telles que les entités multinationales, constitue un manquement à son obligation de respecter le droit au travail.

34. Comme pour tous les autres droits énoncés

dans le Pacte, tout laisse supposer que l'adoption de mesures rétrogrades concernant le droit au travail n'est pas autorisée. Sont notamment considérées comme des mesures rétrogrades le déni de l'accès à l'emploi à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou sur la pratique, l'abrogation ou la suspension de la législation nécessaire à l'exercice du droit au travail ou l'adoption de lois ou de politiques manifestement incompatibles avec des obligations juridiques internationales ayant trait au droit au travail. Un exemple serait l'institution du travail forcé ou l'abrogation d'une législation protégeant le salarié contre les licenciements illicites. L'adoption de telles mesures constituerait un manquement à l'obligation des États parties de respecter le droit au travail.

Manquements à l'obligation de protéger

35. L'État manque à l'obligation de protéger quand il s'abstient de prendre toutes les mesures voulues pour protéger les personnes relevant de sa juridiction contre des atteintes au droit au travail imputables à des tiers. Dans ces manquements entrent des omissions, comme le fait de ne pas réglementer l'activité d'individus, de groupes ou de sociétés aux fins de les empêcher de porter atteinte au droit au travail d'autrui ou le fait de ne pas protéger les travailleurs contre les licenciements illicites.

Manquements à l'obligation de mettre en œuvre

36. L'État partie manque à l'obligation de mettre en œuvre quand il s'abstient de prendre toutes les mesures voulues pour garantir la réalisation du droit au travail. Dans ces manquements entrent le fait de ne pas adopter ou de ne pas mettre en œuvre une politique nationale de l'emploi destinée à garantir à chacun la réalisation de ce droit ; le fait d'affecter à l'emploi un budget insuffisant ou de répartir à mauvais escient les ressources publiques de telle sorte qu'il sera impossible à certains individus ou certains groupes d'exercer leur droit au travail, tout particulièrement ceux qui sont défavorisés et marginalisés ; le fait de ne pas contrôler la réalisation du droit au travail à l'échelle nationale, par exemple, en définissant les indicateurs et les critères permettant de vérifier si le droit au travail est exercé ; et le fait de ne pas mettre en œuvre de programmes de formation technique et professionnelle.

V. MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU NATIONAL

37. Conformément au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, les États parties sont tenus d'utiliser « tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives » pour s'acquitter de leurs obligations en vertu du Pacte. Chaque État partie dispose d'une certaine latitude dans l'évaluation des mesures qui sont les plus adaptées à sa situation propre. Toutefois, le Pacte impose clairement à chaque État partie le devoir de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que chacun est protégé contre le chômage et la précarité de l'emploi et peut exercer dès que possible son droit au travail.

Législation, stratégies et politiques

38. Les États parties devraient envisager d'adopter des mesures législatives particulières concernant l'exercice du droit au travail. Ces mesures devraient a) instituer des mécanismes nationaux de contrôle de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action national et b) contenir des dispositions sur des objectifs chiffrés à atteindre et le calendrier d'exécution. Elles devraient aussi c) fournir les moyens permettant de respecter les critères fixés sur le plan national et d) associer la société civile, y compris des experts des questions du travail, le secteur privé et les organisations internationales. Lorsqu'ils surveillent les progrès accomplis sur la voie de la réalisation du droit au travail, les États parties doivent aussi déterminer quels éléments et quelles difficultés les gênent dans l'exécution de leurs obligations.

39. La négociation collective revêt une importance fondamentale dans la formulation de politiques de l'emploi.

40. Les organismes et programmes des Nations Unies devraient, à la demande des États parties, prêter leur concours à la rédaction et à l'examen de la législation pertinente. L'OIT, par exemple, dispose de compétences considérables et a accumulé une somme de connaissances concernant la législation dans le domaine de l'emploi.

41. Les États parties devraient adopter une stratégie nationale, fondée sur les principes relatifs aux droits de l'homme, visant à assurer progressivement le plein emploi pour tous. Cette stratégie nationale impose également de définir les ressources dont les États parties disposent pour atteindre leurs objectifs ainsi que le mode d'utilisation desdites ressources qui présente le meilleur rapport coût-efficacité.

42. La formulation et l'application de stratégies nationales pour l'emploi devraient se faire en respectant intégralement les principes de responsabilité, de transparence et de participation des groupes intéressés. Le droit des individus et des groupes de participer à la prise de décisions devrait faire partie intégrante de toute politique, de tout programme et de toute stratégie ayant pour objet de donner effet aux obligations incombant à l'État partie au titre de l'article 6. La promotion de l'emploi passe aussi par la participation effective de la collectivité et, plus particulièrement, des associations de défense des droits des travailleurs et des syndicats à la définition de priorités, à la prise de décisions, à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la stratégie visant à promouvoir l'emploi.

43. Pour instaurer un climat favorable à l'exercice de ce droit, les États parties doivent prendre des mesures appropriées pour faire en sorte que le secteur privé tout comme le secteur public prennent conscience du droit au travail dans l'exercice de leurs activités.

44. La stratégie nationale pour l'emploi doit tenir particulièrement compte de la nécessité de prévenir toute discrimination dans l'accès à l'emploi. Elle devrait garantir l'accès, dans des conditions d'égalité, aux ressources économiques et à la formation technique et professionnelle, en particulier pour les femmes et les individus et groupes défavorisés et marginalisés ; et devrait faire respecter et protéger le travail indépendant et l'emploi assurant la rémunération qui procure une existence décente aux salariés et à leur famille comme stipulé à l'alinéa a ii) de l'article 7 du Pacte²¹.

²¹ Voir le paragraphe 26 de l'Observation générale N° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante.

45. Les États parties devraient mettre en place et utiliser des mécanismes permettant de suivre les progrès accomplis dans la voie de la réalisation du droit à un travail librement choisi ou accepté, de cerner les facteurs et les difficultés faisant obstacle à l'exécution de leurs obligations et de faciliter l'adoption de mesures correctrices d'ordre législatif et administratif, notamment de mesures pour s'acquitter des obligations que leur imposent le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte.

Indicateurs et critères

46. Une stratégie nationale pour l'emploi doit définir des indicateurs et critères relatifs au droit au travail. De tels indicateurs devraient être conçus pour permettre de suivre à l'échelle nationale comment l'État s'acquitte de ses obligations au regard de l'article 6, et s'appuyer sur les indicateurs internationaux retenus par l'OIT comme le taux de chômage, le taux de sous-emploi et le rapport entre travail déclaré et travail non déclaré. Les indicateurs que l'OIT a mis au point pour l'établissement des statistiques du travail peuvent être utiles lors de l'élaboration d'un plan national pour l'emploi²².

47. Après avoir défini des indicateurs bien adaptés sur le droit au travail, les États parties sont invités à définir en outre, à l'échelle nationale, des critères liés à chaque indicateur. Pendant l'examen du rapport périodique, le Comité procédera à une sorte d'étude de portée avec l'État partie. C'est-à-dire que le Comité et l'État partie examineront ensemble les indicateurs et les critères nationaux définissant les objectifs à atteindre au cours de la période faisant l'objet du rapport suivant.

Pendant les cinq années qui suivront, l'État partie pourra utiliser ces critères nationaux pour mieux contrôler la mise en œuvre du droit au travail. Puis, lors de l'examen du rapport ultérieur, l'État partie et le Comité verront si les critères ont été ou non remplis et pour quelles raisons des difficultés ont peut-être surgi. En outre, lorsqu'ils établissent leurs critères et

leurs rapports, les États parties devraient faire appel aux nombreux services d'information et services consultatifs des institutions spécialisées pour la collecte et la ventilation de données.

Recours et responsabilité

48. Toute personne ou groupe victime d'une atteinte au droit au travail doit avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, au niveau national. Au plan national, les syndicats et les commissions des droits de l'homme devraient jouer un rôle essentiel dans la défense du droit au travail. Les victimes doivent pouvoir faire jouer leur droit à une réparation adéquate, qui peut être la restitution, l'indemnisation, la satisfaction ou la garantie que la violation ne se reproduira pas.

49. L'intégration à l'ordre juridique interne d'instruments internationaux consacrant le droit au travail, et en particulier les conventions pertinentes de l'OIT, devrait renforcer l'efficacité des mesures prises pour garantir le droit au travail et est encouragée.

L'incorporation dans l'ordre juridique interne des instruments internationaux reconnaissant le droit au travail, ou la reconnaissance de leur applicabilité directe, peut accroître sensiblement le champ et l'efficacité des mesures correctrices et est encouragée dans tous les cas. Les tribunaux seraient alors habilités à se prononcer sur les violations du contenu essentiel du droit au travail en invoquant directement les obligations découlant du Pacte.

50. Les juges et les autres autorités chargées de faire appliquer la loi sont invités à prêter plus d'attention, dans l'exercice de leurs fonctions, aux violations du droit au travail.

51. Les États parties doivent respecter et protéger le travail des défenseurs des droits de l'homme et des autres membres de la société civile, en particulier des syndicats, qui aident les individus et groupes défavorisés et marginalisés à exercer leur droit au travail.

²² Voir la Convention N° 160 de l'OIT concernant les statistiques du travail (1985), en particulier les articles 1 et 2.

VI. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ACTEURS AUTRES QUE LES ÉTATS PARTIES

52. Seuls les États sont parties au Pacte et ont donc, en dernière analyse, à rendre compte de la façon dont ils s'y conforment, mais tous les membres de la société - individus, collectivités locales, syndicats, société civile et secteur privé - ont des responsabilités dans la réalisation du droit au travail. Les États parties devraient instaurer un cadre qui facilite l'exécution de ces obligations.

Si elles ne sont pas liées par le Pacte, les entreprises privées - nationales et transnationales - ont un rôle particulier à jouer dans la création d'emplois, les politiques d'embauche et l'accès non discriminatoire au travail. Elles devraient mener leurs activités dans le cadre d'une législation, de mesures administratives, de codes de conduite et d'autres mesures adaptées qui favorisent le respect du droit au travail, résultant d'un commun accord entre le gouvernement et la société civile. Ces mesures devraient reconnaître les normes en matière de droit au travail élaborées par l'OIT, et viser à sensibiliser et à responsabiliser les entreprises dans l'optique de la réalisation du droit au travail.

53. Le rôle imparti aux organismes et aux programmes des Nations Unies, en particulier la fonction clef de l'OIT dans la défense et la réalisation du droit au travail à l'échelle internationale, régionale et nationale, revêt une importance particulière. Les institutions et instruments régionaux, lorsqu'ils existent, contribuent aussi grandement à garantir l'exercice du droit au travail. Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur stratégie nationale pour l'emploi, les États parties peuvent bénéficier de l'assistance technique et de la coopération de l'OIT.

De même, pour l'établissement de leurs rapports, les États parties devraient utiliser le grand nombre d'informations et de services consultatifs disponibles auprès de l'OIT aux fins de la collecte et la ventilation de données ainsi que pour la définition d'indicateurs et de critères. Conformément aux articles 22 et 23 du Pacte, l'OIT et les autres institutions spécialisées des Nations Unies, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce et les autres organes compétents du système des Nations Unies devraient coopérer efficacement avec les États parties pour la mise en œuvre du droit au travail à l'échelle nationale, compte tenu de leur mandat propre.

Les institutions financières internationales devraient s'attacher davantage à protéger le droit au travail dans leurs politiques de prêt et leurs accords de crédit. Des efforts particuliers devraient être faits pour veiller, conformément au paragraphe 9 de l'Observation générale N° 2 (1990) du Comité, à ce que dans tout programme d'ajustement structurel le droit au travail soit protégé. En examinant les rapports des États parties et leur aptitude à s'acquitter de leurs obligations au titre de l'article 6, le Comité examinera les effets de l'aide apportée par les acteurs autres que les États parties.

54. Les syndicats jouent un rôle primordial pour assurer le respect du droit au travail aux niveaux local et national et pour aider les États à s'acquitter de leurs obligations découlant de l'article 6. Le rôle des syndicats est fondamental et continuera d'être étudié par le Comité lors de l'examen des rapports des États parties.

#standup4humanrights



THE TIME TO
TAKE A STAND
FOR
HUMAN RIGHTS
IS **NOW**



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Trente-neuvième session
5-23 novembre 2007

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 19¹ Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte)

I. INTRODUCTION

1. L'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (le Pacte) dispose que: «Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales.». Le droit à la sécurité sociale revêt une importance centrale pour garantir la dignité humaine de toutes les personnes confrontées à des circonstances qui les privent de la capacité d'exercer pleinement les droits énoncés dans le Pacte.

2. *Le droit à la sécurité sociale englobe le droit d'avoir accès à des prestations, en espèces ou en nature, et de continuer à en bénéficier, sans discrimination, afin de garantir une protection, entre autres, contre :*

- a) la perte du revenu lié à l'emploi, pour cause de maladie, de maternité, d'accident du travail, de chômage, de vieillesse ou de décès d'un membre de la famille ;
- b) le coût démesuré de l'accès aux soins de santé ;
- c) l'insuffisance des prestations familiales, en particulier au titre des enfants et des adultes à charge.

3. La sécurité sociale, par sa fonction redistributrice, joue un rôle important dans la réduction et l'atténuation de la pauvreté, en évitant l'exclusion sociale et en favorisant l'insertion sociale.

4. Conformément au paragraphe 1 de l'article 2, les États parties au Pacte doivent adopter des mesures concrètes, et les revoir régulièrement si nécessaire, au maximum de leurs ressources disponibles, en vue de réaliser intégralement le droit de toutes les personnes sans discrimination à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales.

Le libellé de l'article 9 du Pacte indique que les mesures à employer pour fournir des prestations de sécurité sociale ne sauraient être définies de manière étroite et, en tout état de cause, doivent garantir à chacun l'exercice minimal de ce droit. Il peut s'agir :

- a) De systèmes contributifs ou de systèmes d'assurance tels que les assurances sociales expressément mentionnées à l'article 9. Ceux-ci supposent généralement le versement de cotisations obligatoires par les bénéficiaires, les employeurs et parfois l'État, conjugué au financement des prestations et des dépenses administratives par une caisse commune ;
- b) De systèmes non contributifs tels que les systèmes universels (qui garantissent en principe la prestation adéquate à toute personne exposée à un risque ou aléa particulier) ou les systèmes d'assistance sociale ciblés (dans le cadre desquels des personnes dans le besoin reçoivent des prestations).

¹ Adoptée le 23 novembre 2007.

Dans presque tous les États parties, des systèmes non contributifs seront nécessaires car il est improbable qu'un système d'assurance parvienne à couvrir chacun de façon adéquate.

5. D'autres formes de couverture sociale sont aussi acceptables, notamment a) les régimes privés et b) les assurances personnelles ou d'autres mesures telles que les assurances communautaires ou mutualistes. Quel que soit le régime choisi, il doit être conforme aux éléments essentiels du droit à la sécurité sociale et, de ce fait, doit être considéré comme concourant à la sécurité sociale et être protégé par les États parties conformément à la présente Observation générale.

6. Le droit à la sécurité sociale est fermement ancré dans le droit international. Sa place dans les droits de l'homme était clairement affirmée dans la Déclaration de Philadelphie de 1944, qui préconisait «l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets»².

La sécurité sociale a été reconnue comme un droit de l'être humain dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, dont l'article 22 dispose que «Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale», et le paragraphe 1 de l'article 25 que toute personne «a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté». Ce droit a été par la suite incorporé

dans plusieurs instruments internationaux³ ou régionaux⁴ relatifs aux droits de l'homme. En 2001, la Conférence internationale du Travail, rassemblant des représentants des États, des employeurs et des travailleurs, a affirmé que la sécurité sociale «est un droit fondamental de l'être humain et un instrument essentiel de cohésion sociale»⁵.

7. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est préoccupé par les taux extrêmement faibles d'accès à la sécurité sociale, sachant qu'une large majorité (quelque 80 %) de la population mondiale actuelle n'a pas accès à un système formel de sécurité sociale. Sur ces 80 %, 20 % vivent dans l'extrême pauvreté⁶.

8. Au titre de sa surveillance de l'application du Pacte, le Comité n'a cessé d'exprimer sa préoccupation face à l'absence ou l'insuffisance d'accès à une sécurité sociale adéquate, qui a contrarié la réalisation de nombreux droits énoncés dans le Pacte. Il a aussi constamment abordé le droit à la sécurité sociale, tant lors de l'examen des rapports des États parties que dans ses Observations générales et dans différentes déclarations⁷.

Afin d'aider les États parties à mettre en œuvre le Pacte et à s'acquitter de leurs obligations en matière d'établissement de rapports, la présente Observation générale porte sur le contenu normatif du droit à la sécurité sociale (chap. II), les obligations des États parties (chap. III), les manquements aux obligations (chap. IV) et la mise en œuvre à l'échelon national (chap. V), tandis que les obligations des acteurs autres que les États parties font l'objet du chapitre VI.

² Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (OIT), Constitution de l'Organisation internationale du Travail, sect. III, par. f).

³ À l'alinéa e iv) de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes

les formes de discrimination raciale, au paragraphe 1 e) de l'article 11 et au paragraphe 2 c) de l'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et à l'article 26 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

⁴ Le droit à la sécurité sociale est expressément mentionné à l'article XVI de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, à l'article 9 du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador), et aux articles 12, 13 et 14 de la Charte sociale européenne (et de la version révisée de 1996).

⁵ Conférence internationale du Travail, quatre-vingt-neuvième session, rapport de la Commission de la sécurité sociale, résolutions et décisions concernant la sécurité sociale.

⁶ Michael Cichon et Krzysztof Hagemeyer, «La sécurité sociale pour tous: un investissement dans le développement social et économique mondial. Document de nature consultative», Questions de protection sociale, document de réflexion no 16, Département de la sécurité sociale de l'OIT, Genève, 2006.

⁷ Voir les Observations générales nos 5 (1994) sur les personnes souffrant d'un handicap; 6 (1995) sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées; 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11); 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12); 15 (2002) sur le droit à l'eau (art. 11 et 12); 16 (2005) sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3); 18 (2005) sur le droit au travail (art. 6). Voir également la Déclaration du Comité intitulée: «Appréciation de l'obligation d'agir "au maximum de ses ressources disponibles" dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte» (E/C.12/2007/1).

II. CONTENU NORMATIF DU DROIT À LA SÉCURITÉ SOCIALE

9. Le droit à la sécurité sociale comprend le droit de ne pas être soumis à des restrictions arbitraires et déraisonnables du bénéfice du dispositif de sécurité sociale existant, qu'il soit d'origine publique ou privée, ainsi que le droit de jouir sur un pied d'égalité d'une protection adéquate contre les risques et aléas sociaux.

A. Éléments constitutifs du droit à la sécurité sociale

10. Alors que les éléments constitutifs du droit à la sécurité sociale peuvent varier en fonction des situations, un certain nombre de facteurs essentiels, exposés ci-après, sont indispensables en toutes circonstances. Dans leur interprétation, il faudrait avoir à l'esprit que la sécurité sociale devrait être considérée comme un bien social et non foncièrement comme un simple instrument de politique économique ou financière.

1. Disponibilité - Système de sécurité sociale

11. La mise en œuvre du droit à la sécurité sociale suppose l'existence et le fonctionnement d'un système, qu'il se compose d'un ou plusieurs régimes, permettant de servir des prestations pour parer aux risques et aléas sociaux couverts. Le système devrait être établi en vertu du droit interne et les autorités publiques être tenues d'assumer la responsabilité de la bonne administration ou supervision du système. Les dispositifs devraient aussi être durables, notamment en matière de versement de pensions, afin que les générations actuelles aussi bien que futures puissent exercer ce droit.

2. Risques et aléas sociaux

12. Le système devrait comporter les neuf grands volets suivants de la sécurité sociale⁸.

a) Soins de santé

13. Les États parties ont l'obligation de garantir que sont mis en place des régimes facilitant l'accès de chacun aux services de santé⁹. Lorsque le système de santé prévoit des régimes d'assurance privés ou mixtes, ces régimes doivent être abordables, conformément aux éléments essentiels énoncés dans la présente Observation générale¹⁰. Le Comité note l'importance particulière que revêt le droit à la sécurité sociale dans le contexte de maladies endémiques telles que le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, et la nécessité d'assurer l'accès à des mesures préventives et curatives.

b) Maladie

14. Des prestations en espèces devraient être servies pour couvrir les pertes de revenus des personnes se trouvant dans l'incapacité de travailler pour cause de mauvaise santé. Les maladies de longue durée devraient ouvrir droit à des prestations d'invalidité.

c) Vieillesse

15. Les États parties devraient prendre les mesures voulues pour mettre en place des régimes de sécurité sociale destinés à verser aux personnes âgées, à partir d'un certain âge, des prestations devant être fixées dans un texte législatif national¹¹.

⁸ Voir en particulier la Convention no 102 (1952) de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum), qui a été confirmée en 2002 par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail comme étant un instrument adapté aux besoins et aux circonstances de l'époque.

Les catégories énoncées ont également été confirmées par les États et les représentants de syndicats et d'employeurs dans la Convention du travail maritime (2006) de l'OIT, en sa norme A4.5 de la règle 4.5. Les Directives générales révisées du Comité (1991) concernant la forme et le contenu des rapports que les États parties doivent présenter abordent la question selon la même approche. Voir également les articles 11, 12 et 13 de la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

⁹ Observation générale no 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12). Doivent être couverts les états morbides, quelles que soient leurs causes, ainsi que la grossesse et l'accouchement et leurs conséquences, les soins de médecine générale et les actes thérapeutiques ainsi que l'hospitalisation.

¹⁰ Voir plus haut, par. 4, et plus loin, par. 23 à 27.

¹¹ Voir l'Observation générale no 6 (1995) sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées.

Le Comité souligne que les États parties devraient instituer un âge de la retraite qui soit adapté aux paramètres nationaux compte tenu, notamment, de la nature de l'emploi, en particulier l'affectation à des emplois dangereux, et de l'aptitude à travailler des personnes âgées.

Les États parties devraient, dans la limite des ressources disponibles, assurer des prestations de vieillesse, des services sociaux et d'autres formes d'aide en faveur de toutes les personnes âgées qui, quand elles atteignent l'âge fixé par la législation nationale, n'ont pas cotisé pendant la période minimale requise ou ne sont pas habilitées pour d'autres raisons à bénéficier d'une pension relevant d'un régime d'assurance vieillesse ou à d'autres prestations ou formes d'assistance au titre de la sécurité sociale, et n'ont pas d'autres sources de revenus.

d) Chômage

16. Outre la promotion du plein emploi et d'un emploi productif et librement choisi, les États parties sont tenus de s'attacher à fournir des prestations couvrant la perte ou l'absence de revenus découlant de l'incapacité d'obtenir ou de garder un emploi convenable. En cas de perte d'emploi, les prestations devraient être servies pendant une durée adéquate et, à la fin de la période en question, le système de sécurité sociale devrait assurer une protection adéquate aux chômeurs, par exemple au titre de l'assistance sociale.

Le système de sécurité sociale devrait aussi couvrir d'autres travailleurs, notamment les travailleurs à temps partiel, les travailleurs occasionnels, les travailleurs saisonniers et les travailleurs indépendants, ainsi que les travailleurs qui exercent des formes atypiques de travail dans « l'économie informelle¹² ». Les prestations devraient aussi couvrir les pertes de revenus subies par les personnes privées de ne pas se rendre sur leur lieu de travail pendant une situation d'urgence sanitaire ou une autre situation d'urgence publique.

e) Accidents du travail

17. Les États parties devraient aussi assurer la protection des travailleurs victimes d'accidents pendant leur travail ou toute autre activité productive. Le système de sécurité sociale devrait prendre en charge les dépenses et les pertes de revenus entraînées par un accident ou une maladie, ainsi que la perte de moyens d'existence subie par des conjoints ou des personnes à charge par suite du décès du soutien de famille¹³. Des prestations adéquates devraient être assurées sous forme de soins de santé et de versements en espèces afin d'assurer la sécurité du revenu. Les conditions à remplir pour en bénéficier ne devraient pas être fonction de la durée de l'emploi, de la durée d'affiliation à l'assurance ou du paiement des cotisations.

f) Aide à la famille et à l'enfant

18. Les prestations familiales sont cruciales pour la réalisation du droit des enfants et des adultes à charge à une protection en vertu des articles 9 et 10 du Pacte. L'État partie devrait fournir ces prestations en tenant compte des ressources et de la situation de l'enfant et des personnes responsables de son entretien et de celui de l'adulte dépendant, ainsi que de toute autre considération applicable à la demande de prestations faite par l'enfant ou l'adulte à charge ou en leur nom¹⁴. Les prestations à la famille et à l'enfant, dont les prestations en espèces et les services sociaux, devraient être attribuées aux destinataires sans discrimination fondée sur des motifs interdits, et devraient normalement couvrir l'alimentation, l'habillement, le logement, l'eau et l'assainissement, ou d'autres droits, selon que de besoin.

g) Maternité

19. L'article 10 du Pacte dispose expressément que «les mères salariées doivent bénéficier (...) de congés payés ou d'un congé accompagné de prestations de sécurité sociale adéquates¹⁵».

¹² Telle que définie aux paragraphes 29 à 39 ci-après.

¹³ Voir la Convention N° 121 (1964) de l'OIT sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

¹⁴ Voir l'article 26 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

¹⁵ Le Comité note que la Convention N° 183 (2000) de l'OIT sur la protection de la maternité donne droit à un congé de maternité d'une durée de quatorze semaines au moins, y compris une période de congé obligatoire de six semaines après l'accouchement.

Le droit à un congé de maternité rémunéré devrait être reconnu à toutes les femmes, y compris celles exerçant un métier atypique et des prestations devraient être allouées pour une période adéquate¹⁶. Des prestations médicales appropriées devraient être prévues pour les femmes et les enfants, notamment des soins périnataux, obstétricaux et postnatals, ainsi que des soins en milieu hospitalier si nécessaire.

h) Invalidité

20. Dans l'Observation générale N° 5 (1994) sur les personnes souffrant d'un handicap, le Comité a souligné l'importance que revêt l'apport d'un complément de revenus adéquat aux personnes handicapées qui, du fait d'une incapacité ou pour des raisons qui y sont liées, subissent une perte ou une réduction temporaire de leur revenu, se voient refuser un emploi ou ont une incapacité permanente.

Cette aide devrait être fournie dans la dignité¹⁷ et tenir compte des besoins spéciaux en matière d'assistance et des autres dépenses souvent liées à l'invalidité. En outre, l'aide fournie devrait aussi couvrir les membres de la famille et les autres prestataires informels de soins.

i) Survivants et orphelins

21. Les États parties doivent aussi garantir l'attribution de prestations aux survivants et aux orphelins après le décès du soutien de famille qui était couvert par la sécurité sociale ou qui avait des droits à pension¹⁸. Les prestations devraient couvrir les frais funéraires, en particulier dans les États parties où leur coût est prohibitif.

Les survivants et les orphelins ne doivent pas être exclus des régimes de sécurité sociale pour des motifs de discrimination interdits et il faudrait les aider à accéder aux dispositifs de sécurité sociale, en particulier quand des maladies endémiques telles que le VIH/sida, la

tuberculose et le paludisme privent un grand nombre d'enfants ou de personnes âgées de soutien familial et communautaire.

3. Adéquation

22. Les prestations, en espèces ou en nature, doivent être d'un montant et d'une durée adéquats afin que chacun puisse exercer ses droits à la protection de la famille et à l'aide à la famille, à un niveau de vie suffisant et aux soins de santé tels qu'énoncés dans les articles 10, 11 et 12 du Pacte. En outre, les États parties doivent respecter pleinement le principe de la dignité humaine, énoncé dans le préambule du Pacte, et le principe de la non-discrimination, de façon à éviter toute répercussion néfaste sur le niveau et la forme des prestations.

Les méthodes employées devraient garantir l'adéquation des prestations. Les critères d'adéquation devraient être réexaminés régulièrement de façon à garantir que les bénéficiaires ont les moyens d'acheter les biens et les services nécessaires à l'exercice des droits que leur reconnaît le Pacte. Lorsqu'une personne cotise à un régime de sécurité sociale qui prévoit des prestations en cas de perte de revenus, le rapport entre le salaire qu'elle a perçu, les cotisations qu'elle a versées et le montant de la prestation devrait être raisonnable.

4. Accessibilité

a) Couverture

23. Chacun devrait, de droit et de fait, être couvert par le système de sécurité sociale, en particulier des personnes qui appartiennent aux groupes les plus défavorisés et marginalisés, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs interdits au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte. Des régimes non contributifs seront nécessaires pour assurer la couverture de chacun.

¹⁶ Voir la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, art. 11, par. 2, al. b.

¹⁷ À moins que des raisons spéciales ne le rendent nécessaire, le placement en institution de personnes souffrant d'un handicap ne peut être considéré comme un substitut adéquat à l'exercice par ces personnes de leurs droits à la sécurité sociale et au soutien des revenus ainsi qu'à l'aide à la réadaptation et à l'emploi visant à leur permettre d'accéder à un emploi conformément aux articles 6 et 7 du Pacte.

¹⁸ Le Comité note en outre que les enfants ont droit à la sécurité sociale. Voir l'article 26 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

b) Admissibilité

24. Les conditions d'admissibilité au bénéfice des prestations doivent être raisonnables, proportionnées et transparentes. Le retrait, la réduction ou la suspension des prestations devraient être limités, reposer sur des motifs raisonnables, et faire l'objet d'une procédure régulière et de dispositions législatives nationales¹⁹.

c) Accessibilité économique

25. Quand un dispositif de sécurité sociale repose sur des cotisations, leur montant devrait être défini à l'avance. Les coûts directs et indirects liés au versement des cotisations doivent être abordables pour tous et ne doivent pas compromettre la réalisation des autres droits énoncés dans le Pacte.

d) Participation et information

26. Les bénéficiaires des régimes de sécurité sociale doivent être en mesure de participer à l'administration du système²⁰. Le système devrait être institué en vertu d'un texte législatif national et garantir le droit des particuliers et des organisations de rechercher, recevoir et diffuser des informations sur tous les droits à prestation de sécurité sociale existants, dans la clarté et la transparence.

e) Accès physique

27. Les prestations devraient être servies en temps utile et les bénéficiaires devraient avoir physiquement accès aux services de sécurité sociale, afin de pouvoir accéder aux prestations et aux informations et, le cas échéant, verser des cotisations. À cet égard, il conviendrait de porter une attention particulière aux handicapés, aux migrants et

aux personnes vivant dans les régions reculées ou sujettes à des catastrophes, ou dans des zones touchées par un conflit armé afin qu'ils aient aussi accès à ces services.

5. Liens avec d'autres droits

28. Le droit à la sécurité sociale joue un rôle important dans l'appui à la réalisation de nombre des droits consacrés par le Pacte, mais d'autres mesures s'imposent pour compléter le droit à la sécurité sociale.

À titre d'exemple, les États parties devraient: fournir des services sociaux pour la réadaptation des blessés et des handicapés, conformément à l'article 6 du Pacte, assurer des services de prise en charge et de protection de l'enfant, de conseil et d'aide relatifs à la planification familiale, et mettre en place des installations spéciales pour les personnes handicapées et les personnes âgées (art. 10); prendre des mesures pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et mettre en place des services sociaux de soutien (art. 11); et adopter des mesures visant à prévenir la maladie et à améliorer les installations, les biens et les services de santé (art. 12)²¹.

Les États parties devraient en outre envisager des systèmes propres à assurer la protection sociale des personnes appartenant aux groupes marginalisés et défavorisés, par exemple des systèmes d'assurance contre les mauvaises récoltes ou les calamités naturelles à l'intention des petits agriculteurs²² ou des systèmes de protection des moyens de subsistance des travailleurs indépendants actifs dans le secteur informel. Toutefois, l'adoption de mesures tendant à faciliter la réalisation d'autres droits énoncés dans le Pacte ne saurait en elle-même se substituer à la création de systèmes de sécurité sociale.

¹⁹ Le Comité note qu'en vertu de la Convention N° 168 (1988) de l'OIT sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, ce type de mesure ne peut être adopté que dans certaines circonstances: absence de l'intéressé du territoire de l'État; lorsque, selon l'appréciation de l'autorité compétente, l'intéressé a délibérément contribué à son renvoi ou a quitté volontairement son emploi sans motif légitime; lorsque l'intéressé a cessé le travail en raison d'un conflit professionnel; lorsque l'intéressé a essayé d'obtenir ou a obtenu frauduleusement des indemnités; lorsque l'intéressé a négligé, sans motif légitime, d'utiliser les services mis à sa disposition en matière de placement, d'orientation, de formation, de conversion professionnelle ou de réinsertion dans un emploi convenable; aussi longtemps que l'intéressé reçoit une autre prestation de maintien du revenu prévue par la législation de l'État concerné, à l'exception d'une prestation familiale, sous réserve que la partie des indemnités qui est suspendue ne dépasse pas l'autre prestation.

²⁰ Les articles 71 et 72 de la Convention no 102 (1952) de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum) contiennent des dispositions analogues.

²¹ Voir «Les principes de la sécurité sociale», Sécurité sociale, Vol. I, OIT (1998), p. 14, et les Observations générales nos 5 (1994) sur les personnes souffrant d'un handicap; 6 (1995) sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées; 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11); 13 (1999) sur le droit à l'éducation (art. 13); 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12); 15 (2002) sur le droit à l'eau (art. 11 et 12); et 18 (2005) sur le droit au travail (art. 6).

²² «Les principes de la sécurité sociale», Sécurité sociale, Vol. I, OIT (1998), p. 29.

B. Thèmes spéciaux de portée générale 1. Non-discrimination et égalité

29. L'obligation incombant aux États parties de garantir que le droit à la sécurité sociale sera exercé sans discrimination (art. 2, par. 2 du Pacte) et dans des conditions d'égalité entre hommes et femmes (art. 3) englobe toutes les obligations édictées dans la troisième partie du Pacte. Le Pacte interdit donc toute discrimination, qu'elle soit de droit ou de fait, directe ou indirecte, fondée sur la race, la couleur, le sexe²³, l'âge²⁴, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, le handicap physique ou mental²⁵, l'état de santé (y compris l'infection par le VIH/sida), l'orientation sexuelle et la situation civile, politique, sociale ou autre, dont l'intention ou l'effet est de rendre impossible ou d'entraver la jouissance ou l'exercice sur un pied d'égalité du droit à la sécurité sociale.

30. Les États parties devraient aussi éliminer toute discrimination de fait fondée sur des motifs interdits mettant des individus dans l'impossibilité d'accéder à une sécurité sociale adéquate. Les États parties devraient veiller à ce que la législation, les politiques, les programmes et l'allocation de ressources facilitent l'accès à la sécurité sociale de tous les membres de la société, conformément à la troisième partie du Pacte. Les restrictions à l'accès aux régimes de sécurité sociale devraient aussi être réexaminées afin de s'assurer qu'elles n'engendrent pas de discrimination de droit ou de fait.

31. Chacun a certes le droit à la sécurité sociale, mais les États parties devraient être spécialement attentifs aux individus et aux groupes qui de tout temps éprouvent des

difficultés à exercer ce droit, en particulier les femmes, les chômeurs, les travailleurs insuffisamment protégés par la sécurité sociale, les personnes travaillant dans le secteur informel, les travailleurs malades ou blessés, les handicapés, les personnes âgées, les enfants et adultes à charge, les employés de maison, les travailleurs à domicile²⁶, les groupes minoritaires, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les rapatriés, les non-ressortissants et les détenus.

2. Égalité des sexes

32. Dans l'Observation générale no 16 (2005) sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3), le Comité a noté que l'application de l'article 3 dans la perspective de l'article 9 exigeait notamment de : fixer le départ obligatoire à la retraite au même âge pour les hommes et les femmes; veiller à ce que les femmes bénéficient au même titre que les hommes des régimes de retraite publics ou privés; garantir un congé de maternité adéquat aux femmes, un congé de paternité adéquat aux hommes et un congé parental adéquat aux hommes et aux femmes²⁷.

Lorsque les régimes de sécurité sociale assujettissent les prestations au versement de cotisations, les États parties devraient prendre des mesures pour éliminer les facteurs qui empêchent les femmes de cotiser sur un pied d'égalité à ces régimes (présence intermittente sur le marché du travail en raison de leurs responsabilités familiales et inégalité des salaires, par exemple), ou veiller à ce que ces régimes intègrent ces facteurs dans les modalités de calcul des prestations (par exemple en tenant compte dans la détermination des droits à pension des périodes consacrées à l'éducation des enfants ou à des soins à des adultes à charge). Les écarts d'espérance de vie entre hommes

²³ Voir l'Observation générale N° 16 (2005) sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3).

²⁴ Voir l'Observation générale N° 6. Le Comité y indique que certaines distinctions peuvent être faites au motif de l'âge, par exemple en matière de droits à pension. Le principe clef sous-jacent est que toute distinction fondée sur des motifs proscrits doit être raisonnable et justifiée par la situation.

²⁵ Voir l'Observation générale N° 5.

²⁶ Les travailleurs à domicile travaillent chez eux contre rémunération, pour le compte d'un employeur ou d'une entreprise ou activité commerciale du même ordre. Voir la Convention N° 177 (1996) de l'OIT sur le travail à domicile.

²⁷ L'article 10 du Pacte dispose expressément que «les mères salariées doivent bénéficier (...) d'un congé payé ou d'un congé accompagné de prestations de sécurité sociale adéquates».

et femmes peuvent aussi avoir un effet discriminatoire direct ou indirect sur les prestations servies (en particulier en matière de pensions) et doivent donc être pris en considération dans la conception des régimes. En outre, dans les régimes non contributifs, il faut tenir compte du fait que les femmes sont plus exposées que les hommes au risque de vivre dans la pauvreté et sont souvent seules responsables des soins aux enfants.

3. Travailleurs insuffisamment protégés par la sécurité sociale (travailleurs à temps partiel, occasionnels, indépendants ou à domicile).

33. Les États parties sont tenus de prendre des mesures, au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'étendre la couverture des systèmes de sécurité sociale aux travailleurs insuffisamment protégés par la sécurité sociale, notamment aux travailleurs à temps partiel, occasionnels, indépendants ou à domicile.

Les régimes de sécurité sociale qui reposent sur l'activité professionnelle devraient être aménagés pour assurer à ces catégories de travailleurs des conditions équivalentes à celles des travailleurs à plein temps en situation comparable. Excepté dans le cas des accidents du travail, ces conditions pourraient être fixées au prorata des heures de travail, des cotisations ou des salaires ou par toute autre méthode appropriée. Si les régimes reposant sur l'activité professionnelle ne prévoient pas de couverture suffisante pour ces travailleurs, l'État partie devra adopter des mesures complémentaires.

4. Économie informelle

34. Les États parties sont tenus de prendre des mesures, au maximum de leurs ressources disponibles, pour faire en sorte que les régimes de sécurité sociale couvrent les personnes qui travaillent dans l'économie informelle, que la Conférence générale de l'OIT a définie comme «toutes les activités économiques de

travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couvertes - en vertu de la législation ou de la pratique - par des dispositions formelles»²⁸. Cette obligation est particulièrement importante quand les régimes de sécurité sociale sont fondés sur une relation d'emploi formelle, une unité commerciale ou une résidence enregistrée.

Parmi les mesures envisageables figurent les suivantes : a) lever les obstacles qui empêchent ces personnes d'avoir accès à des mécanismes informels de sécurité sociale - du type assurance communautaire ; b) garantir une couverture élémentaire des risques et aléas, qui serait étendue progressivement ; c) respecter et soutenir les régimes de sécurité sociale élaborés dans le secteur informel de l'économie, tels que la microassurance et d'autres mécanismes liés au microcrédit. Le Comité note que dans plusieurs États parties dotés d'un grand secteur informel, des programmes instituant par exemple, des systèmes de retraite et de soins de santé universels - couvrant toutes les personnes - ont été adoptés.

5. Les peuples autochtones et les groupes minoritaires

35. Les États parties devraient veiller particulièrement à ce que les peuples autochtones et les minorités ethniques et linguistiques ne soient pas exclus du système de sécurité sociale du fait d'une discrimination directe ou indirecte, en particulier par l'imposition de conditions déraisonnables d'affiliation ou par manque d'information adéquate.

6. Les non-ressortissants (notamment les travailleurs migrants, les réfugiés, les demandeurs d'asile et les apatrides)

36. Le paragraphe 2 de l'article 2 interdit toute discrimination fondée sur la nationalité et le Comité note que le Pacte n'établit pas de limites précises en termes de juridiction.

²⁸ Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle. Conférence générale de l'OIT, quatre-vingt-dixième session, par. 3.

Les non-ressortissants, dont les travailleurs migrants, qui ont cotisé à un régime de sécurité sociale devraient pouvoir bénéficier de leurs cotisations ou se les voir restituer s'ils quittent le pays²⁹. Le droit à prestations d'un travailleur migrant ne devrait pas non plus être affecté par un changement de lieu de travail.

37. Les non-ressortissants devraient pouvoir bénéficier des régimes non contributifs de soutien du revenu et de la famille et accéder à des soins de santé abordables. Toute restriction, notamment toute durée d'affiliation requise, doit être proportionnée et raisonnable. Chacun, quels que soient sa nationalité, son lieu de résidence ou son statut en matière d'immigration, a droit aux soins médicaux primaires ou d'urgence.

38. Les réfugiés, les apatrides et les demandeurs d'asile, ainsi que d'autres personnes et groupes défavorisés et marginalisés, devraient bénéficier, dans des conditions d'égalité, des régimes de sécurité sociale non contributifs, notamment d'un accès raisonnable aux soins de santé et aux

prestations familiales, conformément aux normes internationales³⁰.

7. Personnes déplacées dans leur propre pays et migrants internes

39. Les personnes déplacées dans leur propre pays ne devraient faire l'objet d'aucune discrimination dans l'exercice de leur droit à la sécurité sociale, et les États parties devraient prendre des mesures volontaristes pour garantir l'égalité d'accès aux régimes, par exemple en supprimant, le cas échéant, les conditions de résidence, et en prévoyant la fourniture de prestations ou d'autres services connexes au lieu de déplacement.

Les migrants internes devraient pouvoir accéder à la sécurité sociale depuis leur lieu de résidence et les systèmes d'enregistrement de la résidence ne devraient pas limiter l'accès à la sécurité sociale des personnes qui s'installent dans un district où elles ne sont pas enregistrées.

III. OBLIGATIONS DES ÉTATS PARTIES

A. Obligations juridiques générales

40. Le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, mais il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat.

Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à la sécurité sociale, notamment : de garantir son exercice sans discrimination d'aucune sorte (art. 2, par. 2), d'assurer l'égalité de droits des hommes et des femmes (art. 3) et de prendre des dispositions (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application

pleine et entière du paragraphe 1 de l'article 11, et de l'article 12. Ces dispositions doivent avoir un caractère délibéré et concret et viser au plein exercice du droit à la sécurité sociale.

41. Le Comité est conscient que la réalisation du droit à la sécurité sociale a des incidences financières considérables pour les États parties, mais il note que l'importance fondamentale que revêt la sécurité sociale pour la dignité humaine et la reconnaissance juridique de ce droit par les États parties signifient qu'il devrait faire l'objet d'une attention prioritaire dans la législation et les politiques.

Les États parties devraient élaborer une stratégie nationale pour la mise en œuvre intégrale du droit à la sécurité sociale et allouer

²⁹ Voir le Rapport du Secrétaire général sur les migrations internationales et le développement (A/60/871), par. 98.

³⁰ Voir les articles 23 et 24 de la Convention relative au statut des réfugiés, et les articles 23 et 24 de la Convention relative au statut des apatrides.

des ressources budgétaires et autres suffisantes au niveau national. Ils devraient faire appel, si nécessaire, à la coopération et à l'assistance technique internationales, conformément au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte.

42. Tout laisse supposer que le Pacte interdit toute mesure rétrograde en matière de droit à la sécurité sociale. Si un État partie prend une mesure délibérément rétrograde, il lui appartient de prouver qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte dans le contexte de l'utilisation au maximum des ressources disponibles.

Le Comité déterminera avec soin si : a) la mesure était fondée sur un motif raisonnable; b) les autres solutions ont été examinées en profondeur ; c) les groupes concernés ont véritablement participé à l'examen des mesures et des autres solutions proposées; d) les mesures étaient directement ou indirectement discriminatoires; e) ces mesures auront un impact durable sur la réalisation du droit à la sécurité sociale, des retombées déraisonnables sur des droits acquis à la sécurité sociale, ou elles priveront un individu ou un groupe de l'accès minimum aux éléments essentiels de la sécurité sociale; f) les mesures ont été examinées de manière indépendante à l'échelon national.

B. Obligations juridiques spécifiques

43. Le droit à la sécurité sociale, comme tout droit fondamental, impose aux États parties trois types d'obligations: l'obligation de respecter, celle de protéger et celle de mettre en œuvre.

1. Obligation de respecter

44. L'obligation de respecter requiert des États parties qu'ils s'abstiennent d'entraver directement ou indirectement l'exercice du droit à la sécurité sociale. L'État partie est notamment tenu de s'abstenir de se livrer à une quelconque

pratique ou activité consistant, par exemple: à refuser ou restreindre l'accès sur un pied d'égalité à un régime de sécurité sociale adéquat; à s'immiscer arbitrairement ou déraisonnablement dans des dispositifs personnels, coutumiers ou traditionnels de sécurité sociale; à s'immiscer de manière arbitraire ou déraisonnable dans les activités d'institutions mises en place par des particuliers ou des entreprises pour fournir des prestations de sécurité sociale.

2. Obligation de protéger

45. L'obligation de protéger requiert des États parties qu'ils empêchent des tiers d'entraver de quelque manière que ce soit l'exercice du droit à la sécurité sociale. Il peut s'agir d'individus, de groupes, d'entreprises ou d'autres entités, ainsi que d'agents agissant sous leur autorité.

Les États parties sont notamment tenus de prendre les mesures efficaces d'ordre législatif et autres qui s'imposent pour empêcher, par exemple: des tiers de refuser l'égalité d'accès aux régimes de sécurité sociale qu'eux-mêmes ou d'autres administrent et d'imposer des conditions d'affiliation déraisonnables ; de s'immiscer arbitrairement ou déraisonnablement dans des dispositifs personnels, coutumiers ou traditionnels de sécurité sociale qui sont conformes au droit à la sécurité sociale; de s'abstenir d'acquitter les cotisations de sécurité sociale prévues par la loi en faveur des employés ou d'autres bénéficiaires.

46. Lorsque les régimes de sécurité sociale, contributifs ou non, sont gérés ou contrôlés par des tiers, l'État partie conserve la responsabilité d'administrer le système national de sécurité sociale et de veiller à ce que les acteurs privés ne compromettent pas l'accès dans des conditions d'égalité à un système de sécurité sociale adéquat et abordable.

Pour prévenir ce type de violation, il faut mettre en place un système d'encadrement efficace comprenant une législation-cadre, un contrôle indépendant, une participation véritable de la population et l'imposition de sanctions en cas d'infraction.

3. Obligation de mettre en œuvre

47. L'obligation de mettre en œuvre requiert des États parties qu'ils adoptent les mesures nécessaires au plein exercice du droit à la sécurité sociale, notamment en instituant un régime de sécurité sociale. L'obligation de mettre en œuvre peut se diviser en obligations de faciliter, de promouvoir et d'assurer.

48. L'obligation de faciliter requiert de l'État partie qu'il prenne des mesures positives pour aider les particuliers et les communautés à exercer le droit à la sécurité sociale.

Les États parties sont notamment tenus de : faire une place suffisante à ce droit dans le système politique et juridique national, de préférence par l'adoption de mesures législatives; se doter au niveau national d'une stratégie et d'un plan d'action visant à donner effet à ce droit³¹; veiller à ce que le système de sécurité sociale soit adéquat et accessible à tous, et qu'il couvre les risques et aléas sociaux³².

49. L'obligation de promouvoir requiert de l'État partie qu'il prenne des dispositions pour veiller à ce que l'accès aux régimes de sécurité sociale fasse l'objet d'une information et d'une sensibilisation appropriées, en particulier dans les zones rurales et dans les zones urbaines défavorisées, ou chez les minorités linguistiques et autres.

50. Les États parties sont aussi tenus d'assurer l'exercice du droit à la sécurité sociale quand des individus ou groupes sont incapables, pour des motifs jugés raisonnablement indépendants de leur volonté, de l'exercer eux-mêmes avec leurs propres moyens dans le cadre du système de sécurité sociale existant. Les États parties devront instituer des régimes non contributifs ou d'autres mesures d'assistance sociale pour aider les individus et les groupes incapables de verser des cotisations suffisantes pour assurer leur propre protection.

Il faudrait veiller en particulier à ce que le système de sécurité sociale soit en mesure de réagir dans les situations d'urgence, par exemple pendant et après des catastrophes naturelles, un conflit armé ou une calamité agricole.

51. Il importe que les régimes de sécurité sociale couvrent les groupes défavorisés et marginalisés, même si les moyens de financement de la sécurité sociale sont limités - qu'ils proviennent de recettes fiscales ou des cotisations des bénéficiaires.

Des régimes parallèles et des régimes à faibles coûts pourraient être mis au point en vue de couvrir immédiatement ceux qui n'ont pas accès à la sécurité sociale, même si l'objectif devrait être d'intégrer ces personnes dans les systèmes ordinaires de sécurité sociale.

Des politiques et un cadre législatif pourraient être adoptés en vue de la couverture progressive des personnes travaillant dans le secteur informel ou des personnes qui sont privées de l'accès à la sécurité sociale pour d'autres raisons.

4. Obligations internationales

52. Le paragraphe 1 de l'article 2, le paragraphe 1 de l'article 11 et l'article 23 du Pacte requièrent des États parties qu'ils reconnaissent le rôle essentiel de l'assistance et de la coopération internationales et qu'ils s'engagent à agir, individuellement et collectivement, en vue d'assurer le plein exercice des droits que consacre le Pacte, dont le droit à la sécurité sociale.

53. Pour s'acquitter de leurs obligations internationales relatives au droit à la sécurité sociale, les États parties doivent en respecter l'exercice en s'abstenant de toute disposition qui interfère, directement ou indirectement, avec la jouissance du droit à la sécurité sociale dans d'autres pays.

³¹ Voir plus bas l'alinéa d du paragraphe 59 et les paragraphes 68 à 70.

³² Voir plus haut les paragraphes 12 à 21.

54. Les États parties devraient protéger en dehors de leur territoire le droit à la sécurité sociale en empêchant leurs ressortissants ou des entreprises relevant de leur juridiction de violer ce droit dans d'autres pays. Quand les États parties peuvent prendre des mesures pour inciter des tiers (entités non étatiques) à respecter ce droit en usant de moyens juridiques ou politiques, ils devraient mettre ces mesures en œuvre conformément à la Charte des Nations Unies et au droit international en vigueur.

55. En fonction des ressources dont ils disposent, les États devraient faciliter l'exercice du droit à la sécurité sociale dans les autres pays, par exemple en apportant une aide économique et technique. L'aide internationale devrait être fournie d'une manière qui soit compatible avec le Pacte et les autres instruments relatifs aux droits de l'homme, viable et acceptable du point de vue culturel. Il est, en particulier, de la responsabilité et de l'intérêt des États parties économiquement développés d'aider à cet égard les États en développement.

56. Les États parties devraient veiller à ce que le droit à la sécurité sociale reçoive dans les accords internationaux l'attention qui lui est due, et ils devraient envisager d'élaborer de nouveaux instruments juridiques à cette fin. Le Comité note l'importance que revêt la conclusion aux niveaux bilatéral et multilatéral d'accords internationaux de réciprocité ou d'autres instruments visant à coordonner ou harmoniser les régimes de sécurité sociale contributifs pour les travailleurs migrants³³. Les travailleurs détachés à titre temporaire devraient être couverts par le régime de sécurité sociale de leur pays d'origine.

57. En ce qui concerne la conclusion et l'application d'accords internationaux et régionaux, les États parties devraient prendre des dispositions pour faire en sorte que ces instruments n'aient pas d'incidence néfaste sur le droit à la sécurité sociale. Les accords de libéralisation du commerce ne devraient pas entamer la capacité d'un État partie d'assurer

le plein exercice du droit à la sécurité sociale.

58. Les États parties sont tenus de veiller à ce que les mesures qu'ils prennent en tant que membres d'organisations internationales tiennent dûment compte du droit à la sécurité sociale. En conséquence, les États parties membres d'institutions financières internationales, notamment du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement, devraient prendre des dispositions pour faire en sorte qu'il soit tenu compte du droit à la sécurité sociale dans les politiques de prêt, les accords de crédit et les autres initiatives internationales.

Les États parties devraient veiller à ce que les politiques et les pratiques des institutions financières internationales et régionales, en particulier celles en rapport avec leur rôle dans l'ajustement structurel et dans la conception et la mise en œuvre des régimes de sécurité sociale, tendent à promouvoir le droit à la sécurité sociale et non à y faire obstacle.

5. Obligations fondamentales

59. Les États parties ont l'obligation fondamentale d'assurer, au minimum, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans le Pacte³⁴. **Cette obligation impose aux États parties :**

a) D'assurer l'accès à un régime de sécurité sociale qui garantisse, au minimum, à l'ensemble des personnes et des familles un niveau essentiel de prestations, qui leur permette de bénéficier au moins des soins de santé essentiels³⁵, d'un hébergement et d'un logement de base, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, de denrées alimentaires et des formes les plus élémentaires d'enseignement. Si un État partie ne peut, au maximum de ses ressources disponibles, assurer ce niveau minimum contre tous les risques et aléas, le Comité lui recommande de sélectionner, après avoir procédé à des consultations élargies, un ensemble fondamental de risques et d'aléas sociaux ;

³³ Voir l'article 27 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

³⁴ Voir l'Observation générale no 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1 du Pacte).

³⁵ Lu conjointement avec l'Observation générale no 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12) par. 43 et 44, cela inclurait l'accès aux équipements, produits et services sanitaires sans discrimination aucune, la fourniture des médicaments essentiels, l'accès à des soins de santé procréatrice, maternelle (prénatale et postnatale) et infantile, et l'obligation de vacciner la population contre les principales maladies infectieuses.

b) De garantir le droit d'accès aux systèmes ou régimes de sécurité sociale sans discrimination, notamment pour les individus et les groupes défavorisés et marginalisés³⁶ ;

c) De respecter les régimes de sécurité sociale existants et de les préserver de toute interférence déraisonnable³⁷ ;

d) D'adopter et d'appliquer, au niveau national, une stratégie et un plan d'action pour la sécurité sociale³⁸ ;

e) De prendre des mesures ciblées en vue de la mise en œuvre des régimes de sécurité sociale, en particulier de ceux destinés à protéger les individus et les groupes défavorisés et marginalisés³⁹ ;

f) De contrôler dans quelle mesure le droit à la sécurité sociale est réalisé ou ne l'est pas⁴⁰ .

60. Pour qu'un État partie puisse imputer au manque de ressources le fait qu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources à sa disposition aux fins de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimales⁴¹.

61. Le Comité tient aussi à souligner qu'il incombe tout particulièrement aux États parties et aux autres intervenants en mesure d'apporter leur concours de fournir l'assistance et la coopération internationales - notamment sur les plans économique et technique - nécessaires pour donner aux pays en développement les moyens d'honorer leurs obligations fondamentales.

IV. MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS

62. Pour démontrer qu'ils s'acquittent de leurs obligations générales et spécifiques, les États parties doivent établir qu'ils ont pris les mesures nécessaires en vue d'assurer l'exercice du droit à la sécurité sociale, au maximum de leurs ressources disponibles, et qu'ils ont garanti que ce droit est exercé sans discrimination et sur un pied d'égalité par les hommes et les femmes (art. 2 et 3 du Pacte). Conformément au droit international, le fait de ne pas agir de bonne foi en vue de prendre pareilles mesures constitue une violation du Pacte⁴².

63. Pour déterminer si les États Parties se sont acquittés de l'obligation de prendre des mesures, le Comité doit préciser si l'application est raisonnable ou proportionnée au regard de la réalisation des droits, si elle est conforme aux droits de l'homme et aux principes démocratiques, et si elle est soumise à un mécanisme approprié de surveillance et de responsabilité.

64. Les atteintes au droit à la sécurité sociale peuvent être le fait d'une action directe - commission d'actes - soit de l'État partie soit de diverses entités insuffisamment contrôlées par l'État. Il peut s'agir de l'adoption de mesures délibérément rétrogrades incompatibles avec les obligations fondamentales énoncées plus haut, au paragraphe 42 ; de l'abrogation ou de la suspension officielle de la législation indispensable à la poursuite de l'exercice du droit à la sécurité sociale; de l'appui actif à des mesures adoptées par des tiers qui sont contraires au droit à la sécurité sociale ; de l'imposition aux personnes défavorisées et marginalisées de conditions d'admissibilité - au bénéfice des prestations d'assistance sociale - différentes en fonction de leur lieu de résidence; du refus actif de reconnaître leurs droits aux femmes ou à des personnes ou groupes particuliers.

³⁶ Voir plus haut les paragraphes 29 à 31.

³⁷ Voir plus haut les paragraphes 44 à 46.

³⁸ Voir plus bas les paragraphes 68 à 70.

³⁹ Voir, par exemple, les paragraphes 31 à 39 plus haut.

⁴⁰ Voir plus bas le paragraphe 74.

⁴¹ Voir l'Observation générale no 3, par. 10.

⁴² Voir l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

65. Parmi les atteintes par omission figure le fait pour un État de ne pas prendre les mesures suffisantes et appropriées pour assurer le plein exercice du droit à la sécurité sociale.

Dans le contexte de la sécurité sociale, on peut citer comme exemples de violations par omission : le fait pour un État de ne pas prendre les mesures voulues pour assurer le plein exercice du droit de chacun à la sécurité sociale ; le fait de ne pas appliquer la législation pertinente ou de ne pas donner effet aux politiques élaborées pour mettre en œuvre le droit à la sécurité sociale; le fait de ne pas assurer la viabilité financière des régimes de retraite ; le fait de ne pas

réviser ou abroger des dispositions législatives manifestement contraires au droit à la sécurité sociale ; le fait de ne pas réglementer des activités de personnes ou de groupes de manière à les empêcher de violer le droit à la sécurité sociale ; le fait de ne pas éliminer rapidement les obstacles qu'il lui appartient d'éliminer pour permettre l'exercice immédiat d'un droit garanti par le Pacte ; le fait de ne pas respecter les obligations fondamentales (voir plus haut, par. 59); le fait pour un État de ne pas tenir compte des obligations découlant du Pacte lors de la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres États, des organisations internationales ou des entreprises transnationales.

V. MISE EN ŒUVRE À L'ÉCHELON NATIONAL

66. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte impose aux États parties l'obligation d'utiliser «tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives» en vue de s'acquitter de leurs obligations au titre du Pacte. Chaque État partie jouit d'une marge d'appréciation discrétionnaire pour déterminer quelles mesures sont effectivement les mieux adaptées à sa situation propre⁴³. Le Pacte impose toutefois clairement à chaque État partie de prendre toutes les dispositions voulues pour assurer aussi tôt que possible à chacun l'exercice du droit à la sécurité sociale.

A. Législation, stratégies et politiques

67. Les États parties sont tenus d'adopter toutes les mesures (textes législatifs, stratégies, politiques et programmes, etc.) propres à garantir que les obligations spécifiques concernant le droit à la sécurité sociale seront honorées. La législation, les stratégies et les politiques en vigueur devraient être revues pour s'assurer de leur compatibilité avec les

obligations découlant du droit à la sécurité sociale et les abroger, amender ou modifier en cas d'incompatibilité avec les prescriptions du Pacte. Les systèmes de sécurité sociale devraient aussi être régulièrement contrôlés quant à leur viabilité.

68. Le devoir de prendre des mesures impose manifestement à tout État partie l'obligation d'adopter au niveau national une stratégie et un plan d'action tendant à donner effet au droit à la sécurité sociale, à moins qu'il puisse clairement montrer s'être doté d'un système de sécurité sociale complet dont il vérifie régulièrement la compatibilité avec le droit à la sécurité sociale.

La stratégie et le plan d'action devraient être de conception raisonnable eu égard aux circonstances et tenir compte de l'égalité de droits des hommes et des femmes et des droits des groupes les plus marginalisés et les plus défavorisés, être fondés sur le droit et les principes des droits de l'homme, couvrir tous les éléments du droit à la sécurité sociale, fixer les buts ou les résultats à atteindre et le

⁴³ Voir la déclaration du Comité intitulée «Appréciation de l'obligation d'agir "au maximum de ses ressources disponibles" dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte» (E/C.12/2007/1).

calendrier pertinent, ainsi que les critères et indicateurs correspondants permettant d'en assurer la surveillance étroite, et instituer des mécanismes pour l'obtention de ressources humaines et financières. Lors de l'élaboration et de l'application de leurs stratégies nationales pour le droit à la sécurité sociale, les États parties devraient, si nécessaire, faire appel à l'assistance technique et à la coopération des institutions spécialisées des Nations Unies (voir plus bas le chapitre VI).

69. L'élaboration et l'application d'une stratégie et d'un plan d'action relatifs à la sécurité sociale au niveau national devraient, notamment, respecter les principes de non-discrimination, d'égalité des sexes et de participation de la population. Le droit des individus et des groupes de participer au processus de prise de décisions susceptibles d'influer sur l'exercice de leur droit à la sécurité sociale devrait faire partie intégrante de toute politique, de tout programme ou de toute stratégie concernant la sécurité sociale.

70. La stratégie et le plan d'action nationaux relatifs à la sécurité sociale et leur application devraient en outre reposer sur les principes de responsabilité et de transparence. L'indépendance de l'appareil judiciaire et une bonne gouvernance sont également indispensables à la réalisation effective de tous les droits de l'homme.

71. Pour instaurer des conditions favorables à l'exercice du droit à la sécurité sociale, les États parties devraient adopter les mesures requises pour faire en sorte que le secteur des entreprises privées et la société civile soient conscients et tiennent compte de l'importance revenant au droit à la sécurité sociale dans l'exercice de leurs activités.

72. Les États parties peuvent avoir intérêt à adopter une législation-cadre pour donner effet au droit à la sécurité sociale. Cette législation pourrait notamment définir : a) les buts ou résultats à atteindre et le calendrier correspondant; b) les moyens de parvenir à l'objectif fixé ; c) la collaboration envisagée avec la société civile, le secteur privé et

les organisations internationales ; d) la responsabilité institutionnelle du processus; e) les mécanismes nationaux de contrôle ; f) les procédures de recours et de réparation.

B. La décentralisation et le droit à la sécurité sociale

73. Lorsque la mise en œuvre du droit à la sécurité sociale a été déléguée à des autorités régionales ou locales ou confiée par la constitution à un organe fédéral, l'État partie demeure tenu de se conformer au Pacte et doit donc s'assurer que ces autorités ou cet organe évaluent concrètement les services et équipements de sécurité sociale nécessaires, et qu'ils surveillent la mise en œuvre effective du système. Les États parties sont en outre tenus de veiller à ce que les autorités ou l'organe en question ne refusent pas l'accès aux prestations et aux services pour des motifs directement ou indirectement discriminatoires.

C. Surveillance, indicateurs et critères

74. Les États parties sont tenus de surveiller efficacement l'exercice du droit à la sécurité sociale et devraient se doter des mécanismes ou institutions nécessaires à cette fin. Lorsqu'ils évaluent les progrès réalisés dans l'exercice du droit à la sécurité sociale, les États parties devraient cerner les facteurs et les difficultés contrariant la mise en œuvre de leurs obligations.

75. Afin de faciliter la surveillance, au niveau national comme international, de la mise en œuvre par l'État partie des obligations découlant de l'article 9 du Pacte, des indicateurs concernant le droit à la sécurité sociale devraient être définis dans les stratégies ou plans d'action nationaux. Ces indicateurs devraient porter sur les différents éléments de la sécurité sociale (adéquation, couverture des risques et aléas sociaux, accessibilité économique et accessibilité physique), être ventilés en fonction des motifs de discrimination interdits, et couvrir toutes les personnes résidant sur le territoire de l'État partie ou placées sous son contrôle. Pour définir

le calendrier pertinent, ainsi que critères et indicateurs correspondants permettant d'en assurer la surveillance étroite, et instituer des mécanismes pour l'obtention de ressources humaines et financières. Lors de l'élaboration et de l'application de leurs stratégies nationales pour le droit à la sécurité sociale, les États parties devraient, si nécessaire, faire appel à l'assistance technique et à la coopération des institutions spécialisées des Nations Unies (voir plus bas le chapitre VI).

69. L'élaboration et l'application d'une stratégie et d'un plan d'action relatifs à la sécurité sociale au niveau national devraient, notamment, respecter les principes de non-discrimination, d'égalité des sexes et de participation de la population. Le droit des individus et des groupes de participer au processus de prise de décisions susceptibles d'influer sur l'exercice de leur droit à la sécurité sociale devrait faire partie intégrante de toute politique, de tout programme ou de toute stratégie concernant la sécurité sociale.

70. La stratégie et le plan d'action nationaux relatifs à la sécurité sociale et leur application devraient en outre reposer sur les principes de responsabilité et de transparence. L'indépendance de l'appareil judiciaire et une bonne gouvernance sont également indispensables à la réalisation effective de tous les droits de l'homme.

71. Pour instaurer des conditions favorables à l'exercice du droit à la sécurité sociale, les États parties devraient adopter les mesures requises pour faire en sorte que le secteur des entreprises privées et la société civile soient conscients et tiennent compte de l'importance revenant au droit à la sécurité sociale dans l'exercice de leurs activités.

72. Les États parties peuvent avoir intérêt à adopter une législation-cadre pour donner effet au droit à la sécurité sociale. Cette législation pourrait notamment définir : a) les buts ou résultats à atteindre et le calendrier correspondant; b) les moyens de parvenir à l'objectif fixé ; c) la collaboration envisagée avec la société civile, le secteur privé et

les organisations internationales ; d) la responsabilité institutionnelle du processus; e) les mécanismes nationaux de contrôle ; f) les procédures de recours et de réparation.

B. La décentralisation et le droit à la sécurité sociale

73. Lorsque la mise en œuvre du droit à la sécurité sociale a été déléguée à des autorités régionales ou locales ou confiée par la constitution à un organe fédéral, l'État partie demeure tenu de se conformer au Pacte et doit donc s'assurer que ces autorités ou cet organe évaluent concrètement les services et équipements de sécurité sociale nécessaires, et qu'ils surveillent la mise en œuvre effective du système. Les États parties sont en outre tenus de veiller à ce que les autorités ou l'organe en question ne refusent pas l'accès aux prestations et aux services pour des motifs directement ou indirectement discriminatoires.

C. Surveillance, indicateurs et critères

74. Les États parties sont tenus de surveiller efficacement l'exercice du droit à la sécurité sociale et devraient se doter des mécanismes ou institutions nécessaires à cette fin. Lorsqu'ils évaluent les progrès réalisés dans l'exercice du droit à la sécurité sociale, les États parties devraient cerner les facteurs et les difficultés contrariant la mise en œuvre de leurs obligations.

75. Afin de faciliter la surveillance, au niveau national comme international, de la mise en œuvre par l'État partie des obligations découlant de l'article 9 du Pacte, des indicateurs concernant le droit à la sécurité sociale devraient être définis dans les stratégies ou plans d'action nationaux. Ces indicateurs devraient porter sur les différents éléments de la sécurité sociale (adéquation, couverture des risques et aléas sociaux, accessibilité économique et accessibilité physique), être ventilés en fonction des motifs de discrimination interdits, et couvrir toutes les personnes résidant sur le territoire de l'État partie ou placées sous son contrôle.

Pour définir des indicateurs appropriés, les États parties pourraient s'inspirer des travaux en cours de l'OIT, de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS).

76. Après avoir défini des indicateurs adaptés au droit à la sécurité sociale, les États parties sont invités à fixer des critères nationaux appropriés. Pendant l'examen du rapport périodique, le Comité procédera avec les États parties à un processus de cadrage. Pareil processus consiste en un examen conjoint par le Comité et les États parties des indicateurs et des critères nationaux afin de dégager les objectifs à atteindre au cours de la période couverte par le rapport suivant.

Pendant les cinq années de ladite période, les États parties se serviront de ces critères nationaux pour faciliter la surveillance du degré de réalisation du droit à la sécurité sociale. Lors de l'examen du rapport ultérieur, les États parties et le Comité examineront si ces critères ont été respectés ou non et étudieront les raisons des difficultés qui ont pu être rencontrées⁴⁴. Lors de la détermination de leurs critères et de l'établissement de leurs rapports, les États parties devraient exploiter la masse d'informations et les services consultatifs que mettent à disposition les institutions spécialisées et programmes des Nations Unies.

D. Recours et responsabilité

77. Toute personne ou tout groupe dont le droit à la sécurité sociale n'a pas été respecté devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons national et international⁴⁵. Toutes les personnes dont le droit à la sécurité sociale a été enfreint sont fondées à recevoir une réparation adéquate, sous forme de restitution, d'indemnisation, de satisfaction ou de garantie de non-répétition. Sur le plan national, ce sont les médiateurs, les commissions des droits de l'homme et autres mécanismes de cette nature qui peuvent être saisis en cas d'atteinte au droit à la sécurité sociale. Une aide juridique devrait être fournie, au maximum des ressources disponibles, pour assurer l'obtention d'une réparation.

78. Avant que l'État partie, ou toute autre tierce partie, prenne une mesure qui entrave le droit d'un particulier à la sécurité sociale, les autorités compétentes doivent s'assurer qu'il s'agit d'une mesure conforme à la loi, compatible avec le Pacte et prévoyant : **a)** une possibilité de consultation véritable des intéressés ; **b)** la communication en temps voulu d'informations complètes sur les mesures envisagées ; **c)** une notification raisonnable des mesures envisagées ; **d)** des voies de recours et de réparation juridiques pour les intéressés ; **e)** une aide juridique pour l'obtention d'une réparation en justice.

Si pareille mesure se fonde sur la possibilité pour une personne de cotiser à un système de sécurité sociale, la capacité de paiement de l'intéressé doit être prise en compte. Nul ne devrait en aucune circonstance être privé d'une prestation pour des motifs discriminatoires, ou des éléments essentiels de la sécurité sociale tels que définis à l'alinéa a du paragraphe 59.

79. L'incorporation à l'ordre juridique interne d'instruments internationaux consacrant le droit à la sécurité sociale peut élargir sensiblement le champ d'application des mesures de réparation et en renforcer l'efficacité, et doit donc être encouragée. Elle donne aux tribunaux la compétence voulue pour se prononcer sur les atteintes au droit à la sécurité sociale, en invoquant directement le Pacte.

80. Les États parties devraient encourager les juges, les magistrats et les autres membres de professions juridiques à être plus attentifs, dans l'exercice de leurs fonctions, aux violations du droit à la sécurité sociale.

81. Les États parties devraient respecter, protéger, faciliter et promouvoir l'action des défenseurs des droits de l'homme et des autres membres de la société civile en vue d'aider les individus et les groupes défavorisés et marginalisés à exercer leur droit à la sécurité sociale.

⁴⁴ Voir l'Observation générale N° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12), par. 58.

⁴⁵ Voir l'Observation générale N° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national, par. 4.

VI. OBLIGATIONS DES ACTEURS AUTRES QUE LES ÉTATS PARTIES

82. Les institutions spécialisées des Nations Unies et les autres organisations internationales qui s'occupent de la sécurité sociale, comme l'OIT, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (ONU-Habitat), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), ou du commerce, dont l'Organisation mondiale du commerce (OMC), devraient coopérer efficacement avec les États parties, en mettant leurs connaissances spécialisées respectives au service de la mise en œuvre du droit à la sécurité sociale.

83. Les institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, devraient prendre en

considération le droit à la sécurité sociale dans le cadre de leurs politiques de prêt, de leurs accords de crédit, de leurs programmes d'ajustement structurel et de projets analogues⁴⁶, pour promouvoir, et non compromettre, l'exercice du droit à la sécurité sociale, en particulier par les individus et les groupes défavorisés et marginalisés.

84. Lors de l'examen des rapports des États parties et de l'aptitude de ces États à honorer les obligations concernant la mise en œuvre du droit à la sécurité sociale, le Comité se penchera sur les effets de l'assistance apportée par tous les autres intervenants.

L'incorporation du droit et des principes des droits de l'homme dans les programmes et politiques des organisations internationales facilitera considérablement la réalisation du droit à la sécurité sociale.

⁴⁶ Voir l'Observation générale N° 2 (1990) sur les mesures internationales d'assistance technique (art. 22 du Pacte).

**COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Quarante-deuxième session Genève, 4-22 mai 2009

Point 3 de l'ordre du jour

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 20**La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)****I. Introduction et principes de base**

1. La discrimination compromet la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels d'une partie importante de la population mondiale. La croissance économique n'a pas, en elle-même, conduit à un développement durable, et des individus et des groupes de population continuent de se heurter à des inégalités socioéconomiques, souvent à cause de formes de discrimination tenaces héritées de l'histoire et contemporaines.

2. La non-discrimination et l'égalité, aspects fondamentaux du droit international des droits de l'homme, sont indispensables à l'exercice et à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Conformément au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (« le Pacte »), les États parties s'engagent « à garantir que les droits [énoncés dans le Pacte] seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

3. Les principes de non-discrimination et d'égalité sont reconnus tout au long du Pacte. Le préambule évoque les «droits égaux et

inaliénables» de tous et le Pacte reconnaît expressément les droits de «chacun» aux différents droits qu'il consacre, notamment le droit au travail, le droit à des conditions de travail justes et favorables, les libertés syndicales, le droit à la sécurité sociale, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à la santé, le droit à l'éducation et le droit de participer à la vie culturelle.

4. Le Pacte se réfère aussi expressément aux principes de la non-discrimination et de l'égalité concernant certains droits individuels. Aux termes de l'article 3, les États parties s'engagent à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice des droits visés par le Pacte, et l'article 7 reconnaît le droit à « une rémunération égale pour un travail de valeur égale » et « la même possibilité pour tous d'être promus dans leur travail ». L'article 10 dispose notamment qu'une protection spéciale doit être accordée aux mères pendant une période de temps raisonnable avant et après la naissance des enfants, et que des mesures spéciales de protection et d'aide doivent être prises en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination aucune. L'article 13 prévoit que « l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous » et que « l'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité ».

5. Le préambule, le paragraphe 3 de l'Article premier et l'Article 55 de la Charte des Nations Unies, et le paragraphe 1 de l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme interdisent toute discrimination concernant l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. L'exercice de ces droits est inscrit dans les instruments internationaux sur la discrimination raciale, la discrimination à l'égard des femmes, et les droits des réfugiés, des apatrides, des enfants, des travailleurs migrants et des membres de leur famille et des personnes handicapées¹, et d'autres traités prescrivent d'éliminer la discrimination dans des domaines précis comme l'emploi et l'éducation². Outre les dispositions communes relatives à l'égalité et à la non-discrimination énoncées par le Pacte et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, celui-ci consacre dans son article 26 le droit à une égale protection de la loi et prévoit à cet égard que la loi doit garantir à tous une protection égale et efficace contre toute discrimination³.

6. Dans de précédentes Observations générales, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a étudié l'application du principe de non-discrimination à des droits spécifiques prévus dans le Pacte comme le droit au logement, le droit à l'alimentation, le droit à l'éducation, le droit à la santé, le droit à l'eau, les droits d'auteur, le droit au travail et le droit à la sécurité sociale⁴. Dans l'Observation générale N° 16, en outre, l'accent est mis sur l'obligation qui incombe aux États parties en vertu de l'article 3 de garantir l'égalité des droits des hommes et des femmes d'exercer tous les droits consacrés par le Pacte; les Observations générales N°s 5 et 6 sont consacrées, respectivement, aux droits des personnes handicapées et aux droits des personnes âgées⁵. La présente Observation générale a pour objet de préciser l'interprétation faite par le Comité des dispositions du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, notamment de la portée des obligations de l'État (partie II), des motifs de discrimination interdits (partie III) et de la mise en œuvre à l'échelon national (partie IV).

II. PORTÉE DES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT

7. La non-discrimination est dans le Pacte une obligation immédiate et transversale. Le paragraphe 2 de l'article 2 prévoit que les États parties s'engagent à garantir que chacun des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte sera exercé sans discrimination, et ne peut s'appliquer qu'en rapport avec ces droits. Il convient de noter qu'on entend par « discrimination » toute

distinction, exclusion, restriction ou préférence ou tout autre traitement différencié reposant directement ou indirectement sur les motifs de discrimination interdits, et ayant pour but ou pour effet d'annuler ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur un pied d'égalité, des droits énoncés dans le Pacte⁶. La discrimination comprend également l'incitation à la discrimination et le harcèlement.

¹ Voir la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative au statut des réfugiés; la Convention relative au statut des apatrides, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

² La Convention N° 111 (1958) de l'OIT concernant la discrimination (emploi et profession) et la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement.

³ Voir l'Observation générale N° 18 (1989) du Comité des droits de l'homme sur la non-discrimination.

⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 4 (1991): Le droit à un logement suffisant; Observation générale no 7 (1997): Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte); expulsions forcées; Observation générale no 12 (1999): Le droit à une nourriture suffisante; Observation générale no 13 (1999): Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte); Observation générale no 14 (2000): Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte); Observation générale N° 15 (2002): Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte); Observation générale no 17 (2005): Le droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur (art. 15, par. 1 c) du Pacte); Observation générale N° 18 (2005): Le droit au travail (art. 6 du Pacte); et Observation générale N° 19 (2008): Le droit à la sécurité sociale.

⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N° 5 (1994): Personnes souffrant d'un handicap; et Observation générale N° 6 (1995): Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées.

⁶ Pour une définition analogue, voir l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, l'article premier de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et l'article 2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Le Comité des droits de l'homme arrive à une interprétation semblable aux paragraphes 6 et 7 de son Observation générale no 18. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté une position analogue dans de précédentes Observations générales.

8. Pour que les États parties soient à même de «garantir» que les droits visés par le Pacte seront exercés sans discrimination aucune, la discrimination doit être éliminée sur le plan formel aussi bien que dans les faits⁷:

a) Discrimination formelle : Éliminer la discrimination formelle consiste à faire en sorte que la constitution, les lois et les textes de politique générale d'un État n'entraînent pas de discrimination fondée sur des motifs interdits; ainsi, les lois ne doivent pas refuser aux femmes l'égalité de prestations de sécurité sociale au motif de leur situation matrimoniale;

b) Discrimination concrète : Remédier à la discrimination formelle ne suffit pas à garantir l'égalité concrète envisagée et définie au paragraphe 2 de l'article 2⁸. L'exercice effectif des droits consacrés par le Pacte est souvent fonction de l'appartenance d'une personne à un groupe de population victime de discrimination sur la base de motifs interdits. Pour mettre fin à la discrimination dans la pratique, il faut porter une attention suffisante aux groupes de population qui sont en butte à des préjugés hérités de l'histoire ou tenaces, plutôt que de simplement se référer au traitement formel des individus dont la situation est comparable.

Les États parties doivent donc adopter immédiatement les mesures nécessaires afin de prévenir, de réduire et d'éliminer les situations et les comportements qui génèrent ou perpétuent une discrimination concrète ou de facto. Par exemple, en garantissant que tous les individus ont accès sur un pied d'égalité à un logement suffisant, à l'eau et à l'assainissement, on contribue à mettre fin à la discrimination qui s'exerce à l'égard des femmes et des fillettes et des personnes vivant dans des établissements informels ou dans des zones rurales.

9. Afin d'éliminer la discrimination concrète, les États parties peuvent, et doivent dans certains cas, adopter des mesures spéciales

pour atténuer ou supprimer les situations qui perpétuent la discrimination. Ces mesures sont légitimes dès lors qu'elles représentent un moyen raisonnable, objectif et proportionné de remédier à une discrimination de facto et sont supprimées lorsqu'une égalité concrète a été durablement établie. Cependant, il peut être nécessaire de donner à titre exceptionnel un caractère permanent à ces mesures positives, par exemple aux services d'interprétation offerts aux membres de minorités linguistiques et aux aménagements raisonnables destinés à faciliter l'accès aux établissements de soins de santé des personnes souffrant d'incapacités sensorielles.

10. Certaines formes directes ou indirectes de traitement différencié peuvent être constitutives de discrimination au regard du paragraphe 2 de l'article 2 :

a) Il y a **discrimination directe** quand un individu est traité moins favorablement qu'une autre personne dans une situation semblable pour une raison liée à un motif interdit; par exemple, lorsque l'emploi au sein d'instances éducatives ou culturelles ou l'appartenance à un syndicat est subordonné aux opinions politiques des candidats ou employés. La discrimination directe recouvre aussi les actes ou omissions préjudiciables à raison de motifs de discrimination interdits lorsqu'il n'y a pas de situation semblable comparable (cas d'une femme enceinte, par exemple);

b) On parle de **discrimination indirecte** dans le cas de lois, de politiques ou de pratiques qui semblent neutres a priori mais qui ont un effet discriminatoire disproportionné sur l'exercice des droits consacrés par le Pacte eu égard à des motifs de discrimination interdits. Par exemple, le fait d'exiger un certificat de naissance pour l'inscription d'un enfant à l'école peut constituer une discrimination à l'égard des minorités ethniques ou des non-ressortissants qui ne possèdent pas de certificat ou à qui on a refusé d'en délivrer.

⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no 16 (2005): Droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3 du Pacte).

⁸ Voir également l'Observation générale no 16 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

Sphère privée

11. La discrimination est un phénomène fréquent dans la famille, sur le lieu de travail et dans d'autres secteurs de la société. Par exemple, des acteurs du secteur privé du logement (propriétaires et établissements de crédit, par exemple) et des prestataires de logement public peuvent, directement ou indirectement, refuser l'accès au logement ou au crédit hypothécaire sur la base de l'ethnicité, de la situation matrimoniale, du handicap ou de l'orientation sexuelle.

De même, des familles peuvent refuser de scolariser les petites filles. Les États parties doivent donc adopter des mesures, y compris législatives, pour empêcher toute discrimination exercée pour des motifs interdits dans la sphère privée par des particuliers ou des personnes morales.

Discrimination systémique

12. Le Comité a pu régulièrement observer que certains groupes font l'objet d'une discrimination généralisée et tenace, qui est profondément ancrée dans les comportements sociaux et dans l'organisation sociale, et qui souvent n'est pas remise en cause ou s'exerce indirectement.

Cette discrimination systémique peut être comprise comme un ensemble de règles juridiques, de politiques, de pratiques ou d'attitudes culturelles prédominantes dans le secteur public ou le secteur privé qui créent des désavantages relatifs pour certains groupes, et des privilèges pour d'autres groupes.

Cas dans lesquels une différence de traitement est acceptable

13. Tout traitement différencié fondé sur des motifs interdits sera jugé discriminatoire à moins que la différence de traitement soit fondée sur des critères raisonnables et objectifs. À ce titre, on évaluera si les objectifs et les effets des mesures ou des omissions sont légitimes, s'ils sont compatibles avec le caractère des droits énoncés dans le Pacte, et s'ils n'ont pour but que de promouvoir l'intérêt général dans le cadre d'une société démocratique. En outre, il doit exister un lien clair et raisonnable de proportionnalité entre l'objectif que l'on cherche à atteindre et les mesures ou omissions et leurs effets. Le fait de laisser perdurer des différences de traitement parce que les ressources disponibles sont insuffisantes n'est pas une justification objective et raisonnable à moins que tous les efforts aient été faits afin d'utiliser toutes les ressources dont dispose l'État pour, à titre prioritaire, entreprendre de remédier à la discrimination et de l'éliminer.

14. Conformément au droit international, le fait de ne pas agir de bonne foi en vue de respecter l'obligation, prévue au paragraphe 2 de l'article 2, de garantir que les droits énoncés dans le Pacte seront exercés sans discrimination aucune, équivaut à une violation du Pacte. Les violations des droits consacrés par le Pacte peuvent être le fait d'une action directe ou d'une omission de la part des États parties ou de leurs institutions ou organismes aux niveaux national et local. Les États parties doivent aussi veiller à s'abstenir de toute pratique discriminatoire dans le cadre de la coopération et de l'aide internationales et prendre des dispositions pour que tous les acteurs relevant de leur autorité fassent de même.

III. MOTIFS DE DISCRIMINATION INTERDITS

15. Le paragraphe 2 de l'article 2 dresse la liste des motifs de discrimination interdits, qui sont « la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». L'expression « ou toute autre situation » indique que la liste n'est pas exhaustive et que d'autres motifs peuvent être inclus dans cette catégorie. Les motifs exprès et un

certain nombre de motifs implicites entrant dans la catégorie « toute autre situation » sont analysés ci-après. Les exemples de traitement différencié présentés dans cette partie ne sont qu'illustratifs et ne sont pas censés représenter tous les cas possibles de traitement discriminatoire pour le motif interdit considéré, ni une opinion définitive quant au fait que le traitement différencié sera discriminatoire dans chaque situation.

Appartenance à un groupe

16. Lorsqu'il s'agit de déterminer si une personne est victime de discrimination fondée sur l'un ou plusieurs des motifs interdits, cette identification, sauf justification contraire, est fondée sur l'auto-identification de l'individu concerné. L'appartenance à un groupe inclut aussi l'association à un groupe victime de discrimination pour l'un ou plusieurs des motifs interdits - cas d'un parent d'enfant handicapé, par exemple - ou le fait d'être perçu par autrui comme appartenant à un groupe (par exemple, personne ayant la même couleur de peau ou défendant les droits d'un groupe particulier ou ayant appartenu à un groupe par le passé).

Discrimination multiple⁹

17. Certaines personnes ou groupes de personnes sont l'objet d'une discrimination fondée sur plusieurs motifs interdits, par exemple les femmes appartenant à une minorité ethnique ou religieuse. Cette discrimination cumulative a des conséquences bien spécifiques pour les personnes concernées et mérite une attention et des solutions particulières.

A. Motifs exprimés

18. Le Comité s'est régulièrement dit préoccupé par la discrimination formelle et concrète dont sont victimes notamment les populations autochtones et les minorités ethniques dans l'exercice d'un large éventail de droits reconnus par le Pacte.

« La race et la couleur »

19. La discrimination fondée sur la «race et la couleur», ce qui inclut l'origine ethnique d'un individu, est interdite par le Pacte et par d'autres traités, dont la Convention internationale

sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. L'emploi du mot «race» dans le Pacte ou la présente Observation générale n'implique pas l'acceptation de théories qui postulent l'existence de races humaines distinctes¹⁰.

Le sexe

20. Le Pacte garantit l'égalité des droits de l'homme et de la femme d'exercer les droits économiques, sociaux et culturels¹¹. Depuis l'adoption du Pacte, la notion de «sexe» en tant que motif interdit de discrimination a considérablement évolué, pour ne plus recouvrir seulement les caractéristiques physiologiques mais aussi la construction sociale de stéréotypes, de préjugés et de rôles préétablis concernant les hommes et les femmes, ce qui fait obstacle à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels sur un pied d'égalité. Ainsi, le fait de ne pas embaucher une femme au motif qu'elle pourrait tomber enceinte, ou de donner aux femmes des emplois peu qualifiés ou à temps partiel en présupposant de manière stéréotypée qu'elles sont, par exemple, peu disposées à consacrer autant de temps à leur travail que les hommes, est discriminatoire. Le refus d'accorder un congé de paternité peut également constituer une discrimination à l'égard des hommes.

La langue

21. La discrimination fondée sur la langue ou l'accent régional est souvent étroitement liée à des inégalités de traitement fondées sur l'origine nationale ou ethnique. Les obstacles d'ordre linguistique peuvent entraver la jouissance de nombreux droits énoncés par le Pacte, y compris le droit de participer à la vie culturelle que garantit l'article 15 du Pacte.

En conséquence, des renseignements sur les services et les biens publics, par exemple, devraient également, autant que possible,

⁹ Voir aussi la discrimination par recoupement, au paragraphe 27 de la présente observation générale.

¹⁰ Voir le document final de la Conférence d'examen de Durban, par. 6: «Réaffirme que tous les peuples et tous les individus constituent une seule et même famille humaine, riche dans sa diversité, et que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits; et rejette fermement toute doctrine de supériorité raciale de même que les théories qui prétendent poser l'existence de races humaines distinctes.»

¹¹ Voir l'article 3 du Pacte et l'Observation générale no 16 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

être disponibles dans les langues parlées par les minorités, et les États parties devraient s'assurer que les conditions de connaissances linguistiques requises en matière d'emploi et d'éducation reposent sur des critères raisonnables et objectifs.

La religion

22. Ce motif de discrimination interdit recouvre la liberté de professer la religion ou la conviction de son choix (y compris de ne professer aucune religion ni conviction), tant en public qu'en privé, par le culte, l'accomplissement de rites, les pratiques et l'enseignement¹². À titre d'exemple, il y a discrimination lorsque des personnes appartenant à une minorité religieuse n'ont pas accès sur un pied d'égalité à l'université, à l'emploi ou aux services de santé en raison de leur religion.

L'opinion politique ou toute autre opinion

23. Les opinions politiques et les opinions en général sont souvent causes de traitement discriminatoire; la catégorie recouvre aussi bien le fait d'avoir une opinion que de ne pas en avoir, et d'exprimer un avis ou d'adhérer à une association d'opinion, à un syndicat ou à un parti politique. L'accès aux programmes d'aide alimentaire, par exemple, ne doit pas être subordonné à l'affiliation à un parti politique.

L'origine nationale ou sociale

24. L'«origine nationale» renvoie au pays, à la nation ou au lieu d'origine d'un individu. En raison de ces circonstances particulières, des personnes et des groupes de personnes peuvent faire l'objet d'une discrimination systémique, dans la sphère publique comme dans la sphère privée, pour exercer les droits consacrés par le Pacte. L'«origine sociale» renvoie à la position sociale héréditaire d'une personne, qui est examinée plus en détail ci-

après dans le cadre de la situation de «fortune», de la discrimination fondée sur l'ascendance (critère de la «naissance») et de la «situation économique et sociale»¹³.

La fortune

25. La situation de fortune, en tant que motif interdit de discrimination, est une notion vaste qui comprend les biens immobiliers (par exemple la propriété ou l'occupation de terres) et les biens personnels (par exemple la propriété intellectuelle, les biens mobiliers et les revenus) ou leur absence. Le Comité a déjà eu l'occasion de faire valoir que les droits consacrés par le Pacte comme l'accès aux services d'eau et la protection contre l'expulsion forcée ne devaient pas être conditionnés au statut d'occupant légal d'une personne, notamment dans le cas de personnes vivant dans un établissement informel¹⁴.

La naissance

26. La discrimination fondée sur la naissance est interdite et le paragraphe 3 de l'article 10 du Pacte prévoit expressément, par exemple, que des mesures spéciales doivent être prises en faveur des enfants et adolescents «sans discrimination aucune pour des raisons de filiation». En conséquence, ni les enfants nés hors mariage, ni les enfants de parents apatrides ou les enfants adoptés, ni les membres de la famille de ces enfants, ne doivent faire l'objet d'une distinction quelconque.

Est également interdite, au titre de la naissance, la discrimination fondée sur l'ascendance, et en particulier sur la caste et des systèmes analogues de statut héréditaire¹⁵. Les États parties doivent prendre des dispositions, par exemple, en vue de prévenir, d'interdire et d'éliminer les pratiques discriminatoires dirigées contre les membres de communautés fondées sur l'ascendance, et agir contre la diffusion d'idées prônant la supériorité ou l'infériorité à raison de l'ascendance.

¹² Voir aussi la Déclaration de l'Assemblée générale sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, proclamée par l'Assemblée générale dans sa résolution 36/55 du 25 novembre 1981.

¹³ Voir les paragraphes 25, 26 et 35 de la présente Observation générale.

¹⁴ Voir les Observations générales N°s 15 et 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, respectivement.

¹⁵ Pour un examen complet des obligations des États en la matière, voir la Recommandation générale XXIX du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale fondée sur l'ascendance (art. 1, par. 1, de la Convention) (2002).

B. Toute autre situation¹⁶

27. La discrimination varie selon les contextes et les époques. La catégorie «toute autre situation» doit donc être appréhendée de façon souple afin de rendre compte d'autres formes de traitement différencié qui n'ont pas de justification raisonnable et objective et sont comparables aux motifs que le paragraphe 2 de l'article 2 cite expressément. Ces motifs supplémentaires sont généralement connus lorsqu'ils reflètent l'expérience de groupes sociaux vulnérables qui ont été marginalisés ou continuent de subir une marginalisation. Dans ses Observations générales et ses observations finales, le Comité a reconnu plusieurs autres motifs de discrimination qui sont exposés plus en détail ci-après. Toutefois, cette liste ne se veut pas exhaustive. D'autres motifs interdits éventuels pourraient concerner la privation de la capacité juridique d'une personne au motif qu'elle est emprisonnée ou a été hospitalisée d'office dans une institution psychiatrique, ou le recoupement de deux motifs de discrimination interdits, lorsque, par exemple, l'accès à un service social est refusé à raison du sexe et du handicap.

Le handicap

28. Dans son Observation générale N° 5, le Comité a défini la discrimination à l'égard des personnes handicapées¹⁷ comme «toute distinction, exclusion, restriction ou préférence motivée par une invalidité ou la privation d'aménagements adéquats ayant pour effet de réduire à néant ou de restreindre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits économiques, sociaux ou culturels»¹⁸. La privation d'aménagements raisonnables devrait être insérée dans la législation nationale en tant que forme interdite de discrimination fondée sur le handicap¹⁹. Les États parties doivent remédier à la discrimination qui se manifeste par exemple

par des interdictions de l'exercice du droit à l'éducation, ou par l'absence d'aménagements raisonnables dans les lieux publics tels que les établissements publics de santé et sur le lieu de travail²⁰ ainsi que dans les lieux privés; en effet, si la conception et l'aménagement du lieu de travail ne permettent pas l'accès des personnes en fauteuil roulant, celles-ci ne peuvent exercer dans les faits leur droit au travail.

L'âge

29. L'âge est un motif de discrimination interdit dans différents contextes. Le Comité a souligné qu'il faut combattre la discrimination à laquelle se heurtent les chômeurs âgés dans l'accès à l'emploi, ou à la formation ou la reconversion professionnelles, ainsi que les personnes âgées qui vivent dans la pauvreté et n'ont pas accès sur un pied d'égalité aux pensions de retraite pour tous en raison de leur lieu de résidence²¹. En ce qui concerne les jeunes, l'inégalité d'accès des adolescents à l'information et aux services concernant la santé sexuelle et procréative est discriminatoire.

La nationalité

30. Le motif de la nationalité ne doit pas empêcher l'accès aux droits consacrés par le Pacte²²; par exemple, tous les enfants vivant dans un État, même ceux qui sont en situation irrégulière, ont le droit de recevoir une éducation et d'avoir accès à une nourriture suffisante et à des soins de santé abordables. Les droits visés par le Pacte s'appliquent à chacun, y compris les non-ressortissants, dont font partie notamment les réfugiés, les demandeurs d'asile, les apatrides, les travailleurs migrants et les victimes de la traite internationale de personnes, indépendamment de leurs statut juridique et titres d'identité²³.

¹⁶ Voir le paragraphe 15 de la présente Observation générale.

¹⁷ Pour une définition, voir l'article premier de la Convention relative aux droits des personnes handicapées: «Par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres».

¹⁸ Voir l'Observation générale N° 5 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 15.

¹⁹ Voir l'article 2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées: «On entend par "aménagement raisonnable" les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induite apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales.».

²⁰ Voir l'Observation générale no 5 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 22.

²¹ Voir également l'Observation générale no 16 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

²² Ce paragraphe est sans préjudice de l'application du paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte, aux termes duquel « [l]es pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non-ressortissants ».

²³ Voir également la Recommandation générale XXX du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur les non-ressortissants (2004).

La situation matrimoniale et familiale

31. La situation matrimoniale et familiale peut différer d'une personne à une autre, selon, par exemple, que l'intéressé est marié ou non, est marié sous un régime juridique particulier, vit en concubinage ou dans une relation non reconnue par la loi, est divorcé ou veuf, est membre d'une famille ou d'un groupe familial élargis, ou assume d'autres types de responsabilité envers des enfants et des personnes à charge ou un certain nombre d'enfants. Les différences de traitement observées dans l'accès aux prestations de sécurité sociale selon qu'un individu est marié ou non doivent être justifiées par des critères raisonnables et objectifs. Dans certains cas, il peut aussi y avoir discrimination lorsqu'un individu ne peut pas exercer un droit protégé par le Pacte en raison de sa situation familiale, ou ne peut le faire qu'avec l'assentiment de son conjoint, ou qu'avec l'accord ou la garantie d'un parent.

L'orientation sexuelle et l'identité sexuelle

32. La catégorie «toute autre situation» reconnue au paragraphe 2 de l'article 2 comprend l'orientation sexuelle²⁴. Les États parties devraient veiller à ce que l'orientation sexuelle d'une personne ne soit pas un obstacle à la réalisation des droits consacrés par le Pacte, par exemple s'agissant de l'accès au droit à la pension de réversion. En outre, l'identité sexuelle est reconnue parmi les motifs de discrimination interdits; par exemple, les personnes transgenres, transsexuelles ou intersexes sont souvent exposées à de graves atteintes à leurs droits fondamentaux, notamment à du harcèlement dans les établissements d'enseignement ou sur le lieu de travail²⁵.

L'état de santé

33. L'état de santé renvoie à la santé physique ou mentale d'une personne²⁶. Les États parties devraient veiller à ce que l'état de santé réel ou perçu d'une personne ne soit pas un obstacle à la réalisation des droits consacrés par le Pacte. La protection de la santé publique est souvent citée par les États pour justifier des restrictions des droits de l'homme en raison de l'état de santé d'une personne. Or, nombre de ces restrictions sont discriminatoires, par exemple lorsque la séropositivité sert de justification à un traitement différencié en ce qui concerne l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé, aux voyages, à la sécurité sociale, au logement et à l'asile²⁷. Les États parties devraient aussi adopter des mesures pour remédier à la stigmatisation dont sont fréquemment victimes des personnes en raison de leur état de santé, notamment les personnes atteintes de maladie mentale ou de maladies comme la lèpre, ou les femmes atteintes d'une fistule obstétricale, stigmatisation qui prive souvent les individus du plein exercice des droits que leur reconnaît le Pacte. La privation de l'accès à l'assurance maladie en raison de l'état de santé sera constitutive de discrimination si aucun critère raisonnable ou objectif ne peut justifier une telle différenciation.

Le domicile

34. L'exercice des droits visés par le Pacte ne doit pas être subordonné au lieu de résidence actuel ou ancien d'une personne ou déterminé par ce lieu - selon, par exemple, qu'une personne vit ou est enregistrée comme vivant dans une commune urbaine ou rurale, ou dans des établissements formels ou informels, ou est une personne déplacée, ou observe un mode de vie nomade. Les disparités doivent être éliminées dans la pratique entre les localités et les régions, en veillant par exemple à ce que les services de soins de santé primaires, secondaires et palliatifs soient équitablement répartis et de qualité égale.

²⁴ Voir les Observations générales nos 14 et 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

²⁵ Pour des définitions, voir les Principes de Yogyakarta sur l'application du droit international des droits de l'homme en ce qui concerne l'orientation sexuelle et l'identité sexuelle.

²⁶ Voir l'Observation générale N° 14, par. 12 b), 18, 28 et 29 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

²⁷ Voir les directives publiées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) (2006), Le VIH/sida et les droits de l'homme, Directives internationales, version consolidée 2006. Accès en ligne:

http://data.unaids.org/pub/Report/2008/jc1252_int_guidelines_fr.pdf.

Législation

37. L'adoption de lois visant à remédier à la discrimination est indispensable pour respecter le paragraphe 2 de l'article 2. Les États parties sont donc invités à adopter des lois spécifiques interdisant la discrimination dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels.

Ces lois devraient viser à éliminer la discrimination formelle et concrète, imposer des obligations aux acteurs publics et privés et couvrir les motifs de discrimination interdits présentés plus haut. Les autres lois devraient être réexaminées à intervalles réguliers et si nécessaire modifiées afin de s'assurer qu'elles ne sont pas discriminatoires et qu'elles n'entraînent pas de discrimination ni sur la forme ni dans les faits, au regard de l'exercice et de la jouissance des droits visés par le Pacte.

Politiques, plans et stratégies

38. Les États parties doivent veiller à ce que des politiques, des stratégies et des plans d'action existent et soient appliqués afin de s'attaquer à toute discrimination formelle ou concrète qui est le fait d'acteurs publics ou privés dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels.

Ces politiques, plans et stratégies devraient prendre en considération tous les groupes sociaux concernés par une discrimination fondée sur des motifs interdits, et les États parties sont invités, parmi d'autres dispositions possibles, à adopter des mesures spéciales temporaires pour parvenir plus rapidement à l'égalité.

Les politiques économiques, notamment l'allocation des crédits budgétaires ou l'adoption de mesures visant à stimuler la croissance économique, devraient tenir compte de la nécessité de garantir l'exercice effectif des droits visés par le Pacte, sans discrimination. Les institutions publiques et privées devraient être tenues d'élaborer des plans d'action concernant la non-discrimination, et l'État devrait mener des

programmes de formation et d'éducation dans le domaine des droits de l'homme à l'intention des agents publics et faire bénéficier de ces possibilités de formation les juges et les candidats aux nominations judiciaires. Les principes d'égalité et de non-discrimination devraient être inculqués dans le cadre d'un enseignement formel ou non formel, intégrateur et multiculturel, en vue de déconstruire les concepts de supériorité ou d'infériorité basés sur des motifs interdits et de promouvoir le dialogue et la tolérance entre les différents groupes de la société. Les États parties doivent aussi adopter les mesures préventives nécessaires pour éviter que ne se créent de nouveaux groupes marginalisés.

Élimination de la discrimination systémique

39. Les États parties doivent prendre des dispositions pour éliminer la discrimination et la ségrégation systémiques dans la pratique. Pour enrayer cette discrimination, il faut habituellement recourir à une approche globale comportant une série de lois, de politiques et de programmes, y compris des mesures spéciales temporaires. Les États parties devraient étudier la possibilité de recourir à des incitations pour amener les acteurs publics et privés à changer d'attitude et de comportement à l'égard des personnes et des groupes sociaux touchés par la discrimination systémique, ou d'appliquer des sanctions dans le cas contraire. L'initiative publique et des programmes publics pour sensibiliser à la discrimination systémique, et l'adoption de mesures strictes contre l'incitation à la discrimination sont souvent nécessaires.

L'élimination de la discrimination systémique passe souvent, en outre, par l'allocation de ressources accrues aux groupes qui sont habituellement laissés pour compte. Compte tenu de l'hostilité persistante à l'égard de certains groupes, il faudra aussi veiller particulièrement à ce que les lois et les politiques soient appliquées dans la pratique par les agents publics et les autres acteurs.

Recours et responsabilité

40. Les lois, stratégies, politiques et plans nationaux devraient prévoir des mécanismes et des institutions qui luttent efficacement contre le caractère individuel et structurel du préjudice causé par la discrimination dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels.

Les institutions qui traitent les allégations de discrimination comportent habituellement les cours et les tribunaux, les autorités administratives, les institutions nationales des droits de l'homme et/ou les médiateurs; elles devraient être accessibles à chacun sans discrimination. Ces institutions devraient statuer sur les plaintes ou mener des enquêtes diligentes, impartiales et indépendantes en cas de plainte, et examiner les allégations de violation du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, notamment les actes ou omissions qui sont le fait d'acteurs privés.

Lorsque les faits et les événements en cause relèvent, complètement ou en partie, de la connaissance exclusive des autorités ou d'un autre défendeur, il devrait être considéré que la charge de la preuve incombe aux autorités ou à l'autre défendeur, respectivement.

Ces institutions devraient aussi être habilitées à ordonner des mesures correctives efficaces - indemnisation, réparation, restitution, réhabilitation, garantie que la violation ne se reproduira pas et excuses publiques - et les États parties devraient veiller à ce que ces mesures soient effectivement appliquées. Les institutions susmentionnées devraient interpréter les garanties juridiques internes en matière d'égalité et de non-discrimination d'une manière qui facilite et encourage la pleine protection des droits économiques, sociaux et culturels²⁸.

Contrôle, indicateurs et critères

41. Les États parties ont l'obligation de contrôler efficacement la mise en œuvre des mesures prises pour appliquer le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte. Ce contrôle devrait évaluer aussi bien les mesures prises pour éliminer la discrimination que les résultats obtenus dans ce domaine.

Les stratégies, politiques et plans nationaux devraient utiliser des indicateurs et des critères appropriés, qui soient ventilés en fonction des motifs de discrimination interdits²⁹.

²⁸ Observations générales N^{os} 3 et 9 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Voir également la pratique du Comité dans ses observations finales sur les rapports des États parties au Pacte.

²⁹ Voir Observations générales N^{os} 13, 14, 15, 17 et 19 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et ses nouvelles directives concernant l'établissement des rapports (E/C.12/2008/2).



**NO
HUMAN
LEFT
WITHOUT
RIGHTS**

#standup4humanrights



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Quarante-troisième session
Genève, 2-20 novembre 2009

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 21

Droit de chacun de participer à la vie culturelle (art. 15, par. 1 a), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)

I. Introduction et principes de base

1. Les droits culturels sont partie intégrante des droits de l'homme et, au même titre que les autres droits, sont universels, indissociables et interdépendants. La promotion et le respect pleins et entiers des droits culturels sont indispensables à la préservation de la dignité humaine et à une interaction sociale positive entre les individus et les communautés dans un monde divers et multiculturel.

2. Le droit de chacun de participer à la vie culturelle est étroitement lié aux autres droits culturels énoncés à l'article 15 : droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications (art. 15, par. 1 b); droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur (art. 15, par. 1 c); et liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices (art. 15, par. 3). Le droit de chacun de participer à la vie culturelle est aussi intrinsèquement lié au droit à l'éducation (art. 13 et 14), qui permet aux individus et aux communautés de transmettre leurs valeurs, leur religion, leurs coutumes, leur langue et d'autres références culturelles, et qui

contribue à promouvoir la compréhension et le respect des valeurs culturelles d'autrui. Il est aussi corrélé à d'autres droits consacrés par le Pacte, notamment le droit de tous les peuples de disposer d'eux-mêmes (art. 1) et le droit à un niveau de vie suffisant (art. 11).

3. Le droit de chacun de prendre part à la vie culturelle est aussi reconnu au paragraphe 1 de l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui dispose que toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté. D'autres instruments internationaux évoquent le droit de prendre part, dans des conditions d'égalité, aux activités culturelles¹; le droit de participer à tous les aspects de la vie culturelle²; le droit de participer pleinement à la vie culturelle et artistique³; le droit à l'accès et à la participation à la vie culturelle⁴; et le droit de participer à la vie culturelle, sur la base de l'égalité avec les autres⁵. Les instruments relatifs aux droits civils et politiques⁶, aux droits des personnes appartenant à des minorités de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'utiliser leur propre langue, en privé et en public⁷

¹ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 5 e) vi).

² Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 13 c).

³ Convention relative aux droits de l'enfant, art. 31, par. 2.

⁴ Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 43, par. 1 g).

⁵ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 30, par. 1.

⁶ En particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 17, 18, 19, 21 et 22.

⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 27.

et de participer pleinement à la vie culturelle⁸, aux droits collectifs des peuples autochtones sur leurs institutions culturelles, leurs terres ancestrales, leurs ressources naturelles et leurs connaissances traditionnelles⁹, et au droit au développement¹⁰, contiennent aussi des dispositions importantes en la matière.

4. Dans la présente observation générale, le Comité aborde expressément le droit de chacun, énoncé au paragraphe 1 a) de l'article 15, de participer à la vie culturelle, en liaison avec les paragraphes 2, 3 et 4, ayant respectivement trait à la culture, aux activités créatrices et au développement de la coopération et des contacts internationaux

dans le domaine de la culture. Le droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur, énoncé au paragraphe 1 c) de l'article 15, fait déjà l'objet de l'Observation générale no 17 (2005).

5. Le Comité a acquis une longue expérience dans ce domaine en examinant les rapports périodiques et en dialoguant avec les États parties. En outre, il a organisé à deux reprises une journée de débat général, en 1992, puis en 2008, avec des représentants des organisations internationales et de la société civile dans le but d'établir la présente observation générale.

II. Contenu normatif du paragraphe 1 a) de l'article 15

6. Le droit de participer à la vie culturelle peut être assimilé à une liberté. Pour qu'il soit garanti, l'État partie doit à la fois s'abstenir (ne pas s'ingérer dans les pratiques culturelles et l'accès aux biens et services culturels) et agir de manière positive (assurer les conditions nécessaires à la participation à la vie culturelle, faciliter et promouvoir celle-ci et assurer l'accès aux biens culturels ainsi que leur préservation).

7. Toute décision d'une personne d'exercer ou de ne pas exercer le droit de participer à la vie culturelle individuellement, ou en association avec d'autres, est un choix culturel qui, en tant que tel, devrait être reconnu, respecté et protégé au nom de l'égalité. Cela revêt une importance particulière pour tous les peuples autochtones, qui ont le droit de jouir pleinement, de manière collective ou individuelle, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales

consacrés par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international des droits de l'homme, ainsi que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

A. Éléments du paragraphe 1 a) de l'article 15

8. *Le sens et la portée des termes employés au paragraphe 1 a) de l'article 15 du Pacte sur le droit de chacun «de participer à la vie culturelle» sont définis plus loin:*

« Chacun »

9. Dans son Observation générale N° 17 sur le droit de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique

⁸ Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, art. 2, par. 1 et 2. Voir aussi la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Conseil de l'Europe, ETS no 157), art. 15.

⁹ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, en particulier art. 5, 8 et 10 à

13 ff. Voir aussi la Convention de l'OIT no 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, en particulier art. 2, 5, 7, 8 et 13 à 15 ff.

¹⁰ Déclaration sur le droit au développement (résolution 41/128 de l'Assemblée générale, en date du

4 décembre 1986), art. 1. Au paragraphe 9 de son Observation générale no 4, le Comité estime que ces droits ne peuvent être considérés indépendamment des autres droits de l'homme énoncés dans les deux Pactes internationaux et dans d'autres instruments internationaux applicables.

dont il est l'auteur¹¹, le Comité considère que le terme «chacun», à la première ligne de l'article 15, peut s'appliquer à un individu ou à un groupe. En d'autres termes, les droits culturels peuvent être exercés par une personne a) en tant qu'individu, b) en association avec d'autres, ou c) au sein d'une communauté ou d'un groupe.

«La vie culturelle»

10. Plusieurs définitions de la «culture» ont été données par le passé et d'autres le seront peut-être à l'avenir. Mais toutes évoquent les multiples éléments inhérents à la notion de culture¹².

11. De l'avis du Comité, la culture est une notion vaste qui englobe, sans exclusive, toutes les manifestations de l'existence humaine. En outre, l'expression «vie culturelle» est une référence explicite à la culture en tant que processus vivant, qui est historique, dynamique et évolutif et qui a un passé, un présent et un futur.

12. La notion de culture ne doit pas être considérée comme une série de manifestations isolées ou de compartiments hermétiques, mais comme un processus interactif par lequel les personnes et les communautés, tout en préservant leurs spécificités individuelles et leurs différences, expriment la culture de l'humanité. Elle prend en compte le caractère individuel et «autre» de la culture en tant que création et produit d'une société.

13. Le Comité considère que, aux fins de la mise en œuvre du paragraphe 1 a) de l'article 15, la culture comprend notamment le mode de vie, la langue, la littérature orale et écrite, la musique et la chanson, la communication non verbale, la religion ou les croyances, les rites et cérémonies, les sports et les jeux, les méthodes de

production ou la technologie, l'environnement naturel et humain, l'alimentation, l'habillement et l'habitation, ainsi que les arts, les coutumes et les traditions, par lesquels des individus, des groupes d'individus et des communautés expriment leur humanité et le sens qu'ils donnent à leur existence, et construisent leur vision du monde représentant leurs rapports avec les forces extérieures qui influent sur leur vie. La culture façonne et reflète les valeurs de bien-être ainsi que la vie économique, sociale et politique d'individus, de groupes d'individus et de communautés.

«De participer» ou «de prendre part»

14. Les termes «participer» et «prendre part» ont la même signification et sont utilisés de manière indifférenciée dans les instruments internationaux et régionaux.

15. Il existe au moins trois composantes principales interdépendantes du droit de participer ou de prendre part à la vie culturelle: a) la participation, b) l'accès et c) la contribution à la vie culturelle.

a) La participation recouvre en particulier le droit de chacun - seul, en association avec d'autres ou au sein d'une communauté - d'agir librement, de choisir sa propre identité, de s'identifier ou non à une ou plusieurs communautés données ou de modifier ce choix, de prendre part à la vie politique, d'exercer ses propres pratiques culturelles et de s'exprimer dans la langue de son choix. Chacun a aussi le droit de rechercher et de développer des connaissances et des expressions culturelles et de les partager avec d'autres, ainsi que d'agir de manière créative et de prendre part à des activités créatrices ;

¹¹ Voir la définition du terme «auteur» dans l'Observation générale no 17 (2005), par. 7 et 8.

¹² La culture est a) «l'ensemble des traits distinctifs spirituels et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe social, [qui] englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les façons de vivre ensemble, les systèmes de valeur, les traditions et les croyances» (Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, cinquième paragraphe du préambule); b) «par sa nature même, un phénomène social, le résultat de la création commune des hommes et des actions qu'ils exercent les uns sur les autres [et] ne se limite pas à l'accès aux œuvres d'art et aux humanités, mais est tout à la fois acquisition de connaissances, exigence d'un mode de vie, besoin de communication» (UNESCO, «Recommandation concernant la participation et la contribution des masses populaires à la vie culturelle», 1976, Recommandation de Nairobi, cinquième paragraphe du préambule, al. a et c); c) «Recouvre les valeurs, les croyances, les convictions, les langues, les savoirs et les arts, les traditions, institutions et modes de vie par lesquels une personne ou un groupe exprime son humanité et les significations qu'il donne à son existence et à son développement» (Déclaration de Fribourg sur les droits culturels, art. 2 a) (définitions)); d) «Est la somme totale des activités et des produits matériels et spirituels d'un groupe social donné qui le distingue d'autres groupes similaires [et] un système de valeurs et de symboles ainsi qu'un ensemble de pratiques qu'un groupe culturel particulier reproduit dans le temps et qui donne aux individus les repères et les significations nécessaires pour leur comportement et les relations sociales dans la vie quotidienne» (Rodolpho Stavenhagen, «Les droits culturels? Le point de vue des sciences sociales», in H. Niec (éd.), Pour ou contre les droits culturels: Recueil d'articles pour commémorer le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Paris et Leicester, Édition de l'UNESCO et Institute of Art and Law).

b) L'accès recouvre en particulier le droit de chacun - seul, en association avec d'autres ou au sein d'une communauté - de connaître et de comprendre sa propre culture et celle des autres par l'éducation et l'information, et de recevoir un enseignement et une formation de qualité qui tiennent dûment compte de l'identité culturelle. Chacun a aussi le droit d'accéder à des formes d'expression et de diffusion grâce à n'importe quel moyen technique d'information ou de communication, de suivre un mode de vie impliquant l'utilisation de biens et de ressources culturels tels que la terre, l'eau¹³, la biodiversité, la langue ou des institutions particulières, et de bénéficier du patrimoine culturel et de la création d'autres individus et communautés ;

c) La contribution à la vie culturelle recouvre le droit de chacun de participer à la création des expressions spirituelles, matérielles, intellectuelles et émotionnelles de la communauté. Elle est étayée par le droit de prendre part au développement de la communauté à laquelle une personne appartient, ainsi qu'à la définition, à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de décisions qui influent sur l'exercice des droits culturels d'une personne¹⁴.

B. Éléments du droit de participer à la vie culturelle

16. Les conditions ci-après sont nécessaires à la pleine réalisation du droit de chacun de participer à la vie culturelle dans des conditions d'égalité et de non-discrimination :

a) La disponibilité s'entend de la présence de biens et services culturels dont chacun est libre de jouir et de bénéficier, notamment: les bibliothèques, musées, théâtres, cinémas et stades de sport; la littérature, y compris le folklore, et les arts sous toutes leurs formes; les espaces publics indispensables à l'interaction culturelle tels que les parcs, les places, les avenues

et les rues; les bienfaits de la nature dont jouit un État tels que les mers, lacs, fleuves, montagnes, forêts et réserves naturelles, y compris la flore et la faune qui s'y trouvent, qui donnent aux différents pays leurs caractéristiques et leur biodiversité; les biens culturels incorporels tels que les langues, les coutumes, les traditions, les croyances, le savoir et l'histoire, ainsi que les valeurs qui en constituent l'identité et contribuent à la diversité culturelle des individus et des communautés. Parmi tous les biens culturels, la relation de parenté interculturelle productive qui s'établit lorsque différents groupes, minorités et communautés peuvent librement partager le même territoire revêt un intérêt particulier ;

b) L'accessibilité s'entend des possibilités effectives et concrètes qui sont offertes aux individus et aux communautés de jouir pleinement de la culture, dans des conditions qui sont accessibles physiquement et financièrement à tous dans les zones urbaines et rurales, sans discrimination¹⁵. À cet égard, il est essentiel que l'accès des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi que ceux qui vivent dans la pauvreté, soit assuré et facilité. L'accessibilité comprend aussi le droit de chacun de rechercher, de recevoir et de partager des informations sur toutes les manifestations culturelles dans la langue de son choix et l'accès des communautés aux moyens d'expression et de diffusion;

c) L'acceptabilité implique que les lois, politiques, stratégies, programmes et mesures adoptés par l'État partie en matière de droits culturels devraient être élaborés et mis en œuvre d'une manière acceptable pour les individus et les communautés concernés. À cet égard, des consultations devraient être organisées avec les individus et les communautés concernés afin de veiller à ce que les mesures adoptées pour protéger la diversité culturelle soient acceptables aux yeux de tous ;

¹³ Observation générale N° 15 (2002), par. 6 et 11.

¹⁴ Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, art. 5. Voir aussi la Déclaration de Fribourg sur les droits culturels, art. 7.

¹⁵ Voir l'Observation générale no 20 (2009).

d) L'adaptabilité s'entend de la souplesse et de la pertinence des stratégies, politiques, programmes et mesures adoptés par l'État partie dans chaque domaine de la vie culturelle, qui doivent être respectueux de la diversité culturelle des individus et des communautés;

e) L'adéquation se réfère à la réalisation d'un droit particulier d'une manière qui soit pertinente et qui convienne à une modalité ou un contexte culturel donné, c'est-à-dire qui soit respectueuse de la culture et des droits culturels des individus et communautés, y compris des minorités et des peuples autochtones¹⁶.

Le Comité s'est référé à maintes reprises à la notion d'adéquation culturelle (ou d'acceptabilité culturelle) dans ses observations générales précédentes, en particulier celles relatives aux droits à l'alimentation, à la santé, à l'eau, au logement et à l'éducation. La manière dont les droits sont mis en œuvre peut avoir une incidence sur la vie culturelle et la diversité culturelle. Le Comité tient à souligner à cet égard la nécessité de prendre en compte, dans la mesure du possible, les valeurs culturelles attachées, entre autres, à l'alimentation et la consommation d'aliments, l'utilisation de l'eau, la façon dont les services d'éducation et de santé sont dispensés et la manière dont les logements sont conçus et construits.

C. Limitations du droit de participer à la vie culturelle

17. Le droit de chacun de participer à la vie culturelle est intimement lié à l'exercice des autres droits reconnus dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Par conséquent, les États parties ont le devoir de s'acquitter de leurs obligations découlant du paragraphe 1 a) de l'article 15, d'une part,

et de celles découlant d'autres dispositions du Pacte et d'autres instruments internationaux, d'autre part, afin de promouvoir et de protéger l'ensemble des droits de l'homme garantis par le droit international.

18. Le Comité tient à rappeler que, s'il convient de tenir compte des particularismes nationaux et régionaux et de la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales¹⁷. Ainsi, nul ne peut invoquer la diversité culturelle pour porter atteinte aux droits de l'homme garantis par le droit international, ni pour en limiter la portée¹⁸.

19. Dans certaines circonstances, en particulier dans le cas de pratiques néfastes - liées notamment à des coutumes et traditions - qui portent atteinte à d'autres droits de l'homme, il peut être nécessaire d'imposer des limitations au droit de chacun de participer à la vie culturelle. De telles limitations doivent répondre à un objectif légitime, être compatibles avec la nature de ce droit et être indispensables à la promotion du bien-être général dans une société démocratique, conformément à l'article 4 du Pacte. Elles doivent donc être proportionnées, ce qui signifie que c'est la mesure la moins restrictive qui doit être adoptée lorsque plusieurs types de limitations sont possibles.

Le Comité tient également à souligner la nécessité de prendre en considération les normes internationales relatives aux droits de l'homme concernant les limitations qui peuvent ou non être légitimement imposées à des droits intrinsèquement liés au droit de participer à la vie culturelle comme le droit à la vie privée, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'opinion et d'expression, le droit de réunion pacifique et la liberté d'association.

¹⁶ Déclaration de Fribourg sur les droits culturels, art. 1 e).

¹⁷ Déclaration et Programme d'action de Vienne, par. 5.

¹⁸ Déclaration universelle sur la diversité culturelle, art. 4.

20. Le paragraphe 1 a) de l'article 15 ne peut être interprété comme supposant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant la destruction des droits et des libertés reconnus dans le Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues dans ledit Pacte¹⁹.

D. Thèmes spéciaux de portée générale

Non-discrimination et égalité de traitement

21. Le paragraphe 2 de l'article 2 et l'article 3 du Pacte interdisent toute discrimination dans l'exercice du droit de chacun de participer à la vie culturelle, qu'elle soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation²⁰.

22. En particulier, nul ne doit souffrir de discrimination pour avoir choisi d'appartenir ou de ne pas appartenir à une communauté ou un groupe culturel donné, ou d'exercer ou de ne pas exercer une activité culturelle particulière. De même, nul ne doit être privé de l'accès aux pratiques, biens et services culturels.

23. Le Comité souligne que l'élimination de toutes les formes de discrimination visant à garantir l'exercice du droit de chacun de participer à la vie culturelle peut souvent s'obtenir avec des ressources limitées²¹ grâce à l'adoption, à la modification ou à l'abrogation de textes législatifs ou à la publicité et à la diffusion d'informations. En particulier, une première étape importante vers l'élimination de la discrimination, directe ou indirecte, est la reconnaissance par les États de la diversité des identités culturelles des individus et communautés présents sur leur territoire. Le Comité renvoie au paragraphe 12

de l'Observation générale N° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, selon lequel, même en temps de grave pénurie de ressources, les éléments vulnérables de la société peuvent et doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux.

24. L'adoption à titre temporaire de mesures spéciales, destinées uniquement à garantir l'égalité de fait, ne constitue pas une discrimination dès lors que ces mesures ne conduisent pas au maintien de l'application pour certains individus ou groupes d'individus de normes de protection inégale ou distincte, et à condition qu'elles ne soient pas maintenues une fois atteints les objectifs pour lesquels elles ont été adoptées.

E. Personnes et communautés ayant besoin d'une protection spéciale

1. Femmes

25. Le droit égal des hommes et des femmes à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels est impératif et immédiatement applicable pour les États parties²². Pour l'application de l'article 3 du Pacte, lu en liaison avec le paragraphe 1 a) de l'article 15, l'État partie doit notamment supprimer les obstacles institutionnels et juridiques ainsi que ceux reposant sur des pratiques néfastes - liées notamment à des coutumes et traditions - qui empêchent les femmes de participer pleinement à la vie culturelle, à l'enseignement des sciences et à la recherche scientifique²³.

2. Enfants

26. Les enfants jouent un rôle fondamental dans l'acquisition et la transmission des valeurs culturelles entre générations. Les États parties devraient prendre toutes les mesures

¹⁹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 5, par. 1.

²⁰ Voir l'Observation générale N° 20 (2009).

²¹ Voir l'Observation générale N° 3 (1990); déclaration du Comité: appréciation de l'obligation d'agir «au maximum de ses ressources disponibles» dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte (E/C.12/2007/1).

²² Observation générale N° 16 (2005), par. 16.

²³ Ibid., par. 31.

nécessaires pour stimuler et développer le plein potentiel des enfants dans le domaine de la vie culturelle, en tenant dûment compte des droits et responsabilités de leurs parents ou tuteurs. En particulier, lorsqu'ils prennent en considération leurs obligations en vertu du Pacte et d'autres instruments internationaux en matière de droit à l'éducation, notamment pour ce qui a trait aux buts de l'éducation²⁴, les États devraient se rappeler que l'un des objectifs fondamentaux du développement de l'éducation est la transmission et l'enrichissement des valeurs culturelles et morales communes dans lesquelles l'individu et la société trouvent leur identité et leur valeur²⁵. Par conséquent, l'éducation doit être culturellement adéquate, y compris l'enseignement des droits de l'homme, et permettre aux enfants de développer leur personnalité et leur identité culturelle, et de connaître et comprendre les valeurs et pratiques culturelles de la communauté à laquelle ils appartiennent comme celles des autres communautés et sociétés.

27. Le Comité tient à rappeler à cet égard que les programmes éducatifs devraient répondre aux besoins particuliers des minorités nationales ou ethniques, linguistiques et religieuses, et des peuples autochtones, et intégrer leur histoire, leur savoir et leurs techniques, ainsi que leurs systèmes de valeurs et leurs autres aspirations sociales, économiques et culturelles. Ces éléments devraient figurer dans les programmes scolaires destinés à tous les enfants, et pas uniquement à ceux qui appartiennent à des minorités ou des peuples autochtones. Les États parties devraient prendre des mesures et n'épargner aucun effort pour que les programmes éducatifs destinés aux groupes minoritaires et autochtones leur soient dispensés dans leur propre langue, en prenant en considération les souhaits exprimés par les communautés et les normes internationales relatives aux droits de l'homme pertinentes en la matière²⁶. Les programmes éducatifs devraient aussi

transmettre le savoir nécessaire pour que chacun puisse participer pleinement et sur un pied d'égalité dans sa propre communauté et dans la communauté nationale.

3. Personnes âgées

28. Le Comité est d'avis que les États parties au Pacte ont l'obligation d'accorder une attention particulière à la promotion et à la protection des droits culturels des personnes âgées. Il souligne le rôle important que les personnes âgées jouent encore dans beaucoup de sociétés du fait de leurs aptitudes créatives, artistiques et intellectuelles et en tant que vecteurs de la transmission de l'information, du savoir, des traditions et des valeurs culturelles. C'est pourquoi le Comité attache une importance particulière au contenu des recommandations 44 et 48 du Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement, selon lesquelles il conviendrait de concevoir des programmes d'enseignement qui permettent aux personnes âgées de jouer leur rôle d'enseignants et de relais de la connaissance, de la culture et des valeurs spirituelles, et les gouvernements et les organisations internationales sont encouragés à soutenir les programmes qui visent à faciliter l'accès physique des personnes âgées aux installations culturelles (musées, théâtres, salles de concert, cinémas, etc.)²⁷.

29. Par conséquent, le Comité engage les États parties à tenir compte des recommandations contenues dans les Principes des Nations Unies pour les personnes âgées et en particulier du Principe 7, selon lequel les personnes âgées devraient rester intégrées dans la société, participer activement à la définition et à l'application des politiques qui touchent directement leur bien-être et partager leurs connaissances et leur savoir-faire avec les jeunes générations, ainsi que du Principe 16, selon lequel les personnes âgées devraient avoir accès aux ressources de la société sur le plan éducatif, culturel, spirituel et en matière de loisirs²⁸.

²⁴ En particulier les articles 28 et 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

²⁵ Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous: Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux, art. 1 à 3.

²⁶ En particulier la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et la Convention de l'Organisation internationale du Travail (OIT) no 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants.

²⁷ Observation générale no 6 (1995), par. 38 et 40.

²⁸ Observation générale no 6 (1995), par. 39.

4. Personnes handicapées

30. Le paragraphe 17 des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés dispose que les États devraient faire en sorte que les handicapés aient la possibilité de mettre en valeur leur potentiel créatif, artistique et intellectuel, non seulement dans leur propre intérêt, mais aussi dans celui de la collectivité, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural, et que les États devraient veiller à ce que les handicapés aient accès aux lieux d'activités et de services culturels²⁹.

31. Afin de faciliter l'accès des personnes handicapées à la vie culturelle, les États parties devraient notamment reconnaître le droit de ces personnes d'avoir accès aux produits culturels, aux émissions de télévision, aux films, aux pièces de théâtre et autres activités culturelles dans des formats accessibles; d'accéder aux lieux d'activités culturelles tels que les théâtres, les musées, les cinémas, les bibliothèques et les services touristiques, et, dans la mesure du possible, aux monuments et sites importants pour la culture nationale; d'obtenir la reconnaissance de leur identité culturelle et linguistique spécifique, y compris les langues des signes et la culture des sourds; et de bénéficier de mesures encourageant et promouvant leur participation, dans toute la mesure possible, aux activités récréatives, de loisirs et sportives³⁰.

5. Minorités

32. De l'avis du Comité, le paragraphe 1 a) de l'article 15 du Pacte porte aussi sur le droit des minorités et des personnes appartenant à des minorités de participer à la vie culturelle de la société et de préserver, promouvoir et développer leur propre culture³¹. De ce droit découle l'obligation pour les États parties de reconnaître, de respecter et de protéger les cultures minoritaires en tant que composantes essentielles de l'identité des États eux-mêmes. En conséquence, les minorités ont le droit

de jouir de leur diversité culturelle, de leurs traditions, de leurs coutumes, de leur religion, de leurs formes d'éducation, de leurs langues, de leurs moyens de communication (presse, radio, télévision, Internet, etc.) et de toutes les manifestations particulières de leur identité et de leur appartenance culturelle.

33. Les minorités et les personnes appartenant à des minorités ont le droit non seulement de jouir de leur propre identité, mais aussi de se développer dans tous les domaines de la vie culturelle. Ainsi, tout programme visant à promouvoir l'intégration constructive des minorités et des personnes appartenant à des minorités dans la société d'un État partie devrait reposer sur l'intégration, la participation et la non-discrimination, afin de préserver le caractère distinctif des cultures minoritaires.

6. Migrants

34. Les États parties devraient accorder une attention particulière à la protection de l'identité culturelle des migrants, de leur langue, leur religion et leur folklore, ainsi que de leur droit d'organiser des manifestations culturelles, artistiques et interculturelles. Ils ne devraient pas les empêcher de maintenir leurs liens culturels avec leur pays d'origine³².

35. L'éducation étant intrinsèquement liée à la culture, le Comité recommande aux États parties de prendre des mesures appropriées pour aider les enfants de migrants à suivre, dans des conditions d'égalité, l'enseignement dispensé dans le cadre des établissements et des programmes éducatifs administrés par l'État.

7. Peuples autochtones

36. Les États parties devraient prendre des mesures visant à garantir que l'exercice du droit de participer à la vie culturelle tient dûment compte des valeurs associées à la vie culturelle, qui peuvent avoir une dimension

²⁹ Annexe de la résolution 48/96 de l'Assemblée générale.

³⁰ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 30.

³¹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 27; Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, par. 1 1).

³² Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 31.

collective marquée ou qui ne peuvent être exprimées et vécues qu'en tant que communauté par les peuples autochtones³³. La forte dimension collective des droits des peuples autochtones est indispensable à leur existence, à leur bien-être et à leur développement intégral et comprend le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent ou occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis³⁴.

Les valeurs culturelles et les droits des peuples autochtones qui ont trait à leurs terres ancestrales et à leur relation avec la nature devraient être considérés avec respect et protégés, afin d'empêcher la dégradation de leur mode de vie particulier, notamment de leurs moyens de subsistance, la perte de leurs ressources naturelles et, en fin de compte, de leur identité culturelle³⁵. Les États parties doivent donc prendre des mesures visant à reconnaître et protéger les droits des peuples autochtones de posséder, de mettre en valeur, de contrôler et d'utiliser leurs terres, leurs ressources et leurs territoires communaux et, lorsque ceux-ci ont été habités ou utilisés sans leur consentement libre et informé, prendre des mesures pour que ces terres et ces territoires leur soient rendus.

37. Les peuples autochtones ont le droit d'agir collectivement pour faire respecter leur droit de conserver, de protéger et de développer leur patrimoine culturel, leur savoir traditionnel et leur expressions culturelles traditionnelles, ainsi que les manifestations de leurs sciences, techniques et cultures, y compris leurs ressources humaines et génétiques, leurs semences, leurs médecines, leur connaissance des propriétés de la faune et de la flore, leurs traditions orales, leur littérature, leurs dessins et modèles, leurs sports et leurs jeux traditionnels, ainsi que leurs arts visuels et leurs spectacles³⁶. Les États parties devraient respecter le principe du consentement préalable des peuples autochtones, librement donné et en connaissance de cause, pour toutes les questions visées par leurs droits spécifiques³⁷.

8. Personnes vivant dans la pauvreté

38. Le Comité estime que chaque personne ou groupe de personnes possède une richesse culturelle inhérente à son humanité et, par conséquent, apporte et continue d'apporter une contribution notable au développement de la culture. Néanmoins, il faut garder à l'esprit que dans la pratique, la pauvreté restreint sensiblement l'aptitude d'une personne ou d'un groupe de personnes à exercer son droit de participer, d'accéder et de contribuer sur un pied d'égalité à toutes les sphères de la vie culturelle et, ce qui est plus grave, amoindrit fortement ses perspectives d'avenir et ses capacités de jouir dans les faits de sa propre culture.

Le point commun fondamental des personnes vivant dans la pauvreté est de ressentir un sentiment d'impuissance qui est souvent une conséquence de leur situation. La prise de conscience de leurs droits de l'homme, en particulier du droit de chacun de participer à la vie culturelle, peut grandement contribuer à la responsabilisation des personnes ou groupes vivant dans la pauvreté³⁸.

39. La culture, en tant que produit social, doit être mise à la portée de tous, dans des conditions d'égalité, de non-discrimination et de participation. Par conséquent, en mettant en œuvre les obligations juridiques consacrées au paragraphe 1 a) de l'article 15 du Pacte, les États parties doivent adopter sans retard des mesures concrètes pour garantir une protection adéquate et le plein exercice du droit des personnes vivant dans la pauvreté et de leur communauté de participer à la vie culturelle. À cet égard, le Comité renvoie les États parties à sa déclaration sur la pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels³⁹.

³³ Voir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 1er. Voir aussi la Convention de l'OIT no 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, art. 1er, par. 2.

³⁴ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 26 a).

³⁵ Convention de l'OIT no 169, art. 13 à 16 ff. Voir aussi la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 20 et 33.

³⁶ Convention de l'OIT no 169, art. 5 et 31. Voir aussi la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 11 à 13.

³⁷ Convention de l'OIT no 169, art. 6 a). Voir aussi la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 19.

³⁸ Voir E/C.12/2001/10, 10 mai 2001, par. 5.

³⁹ Ibid., par. 14.

9. Diversité culturelle et droit de participer à la vie culturelle

40. La défense de la diversité culturelle est un impératif éthique, inséparable du respect de la dignité de la personne humaine. Elle implique l'engagement de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, et exige la pleine réalisation des droits culturels, y compris du droit de participer à la vie culturelle⁴⁰.

41. Les cultures n'ont pas de frontières fixes. Les phénomènes de migration, d'intégration, d'assimilation et de mondialisation ont rapproché plus que jamais des cultures, groupes et individus différents, à un moment où chacun d'entre eux s'efforce de conserver sa propre identité.

42. Étant donné que la mondialisation a des effets positifs et négatifs, les États parties doivent prendre des mesures appropriées pour éviter qu'elle n'ait des conséquences néfastes pour le droit de participer à la vie culturelle, en particulier des individus et des groupes les plus défavorisés et marginalisés comme

les personnes vivant dans la pauvreté. Loin d'avoir produit une culture mondiale unique, la mondialisation a en réalité fait la preuve que la notion de culture implique la coexistence de différentes cultures.

43. Les États parties devraient aussi garder à l'esprit que les activités, les biens et les services culturels ont une dimension économique et culturelle qui les rend porteurs d'identités, de valeurs et de sens, et ne doivent pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale⁴¹. En particulier, gardant à l'esprit l'article 15 2) du Pacte, les États devraient adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles⁴², et permettre à toutes les cultures de s'exprimer et se faire connaître⁴³. À cet égard, il conviendrait de tenir dûment compte des normes relatives aux droits de l'homme, notamment au droit à l'information et à l'expression, et de la nécessité de protéger la libre circulation des idées par les mots et par l'image. Ces mesures devraient viser également à empêcher que les signes, symboles et expressions d'une culture particulière ne soient utilisés en dehors de leur contexte à des fins de commercialisation ou d'exploitation par les grands médias.

III. Obligations des États parties

A. Obligations juridiques générales

44. Le Pacte impose aux États parties l'obligation avec effet immédiat de garantir l'exercice, sans discrimination, du droit énoncé au paragraphe 1 a) de l'article 15, de reconnaître les pratiques culturelles et de ne pas entraver leur exercice et leur développement⁴⁴.

45. Même si le Pacte prévoit la réalisation «progressive» des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, il impose aux États parties l'obligation précise et constante d'adopter des mesures concrètes délibérées visant l'application intégrale du droit de chacun de participer à la vie culturelle⁴⁵.

⁴⁰ Voir les articles 4 et 5 de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle.

⁴¹ Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, dix-huitième paragraphe du préambule. Voir aussi la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, art. 8.

⁴² Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, art. IV-5.

⁴³ Voir la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, art. 6.

⁴⁴ Voir l'Observation générale no 20 (2009).

⁴⁵ Voir les Observations générales no 3 (1990), par. 9; no 13 (1999), par. 44; no 14 (2000), par. 31; no 17

46. Comme pour tous les autres droits énoncés dans le Pacte, celui-ci n'autorise aucune mesure régressive s'agissant du droit de chacun de participer à la vie culturelle. S'il prend une mesure délibérément régressive, l'État partie doit donc apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et qu'elle est justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte⁴⁶.

47. Compte tenu de l'interdépendance des droits énoncés à l'article 15 du Pacte (voir le paragraphe 2 ci dessus), la pleine réalisation du droit de chacun de participer à la vie culturelle exige aussi l'adoption des mesures nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture, ainsi que de mesures visant à garantir le respect de la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices, conformément, respectivement, aux paragraphes 2 et 3 de l'article 15⁴⁷.

B. Obligations juridiques spécifiques

48. Le droit de chacun de participer à la vie culturelle impose, comme pour les autres droits consacrés par le Pacte, trois catégories ou niveaux d'obligation aux États parties: a) l'obligation de le respecter; b) l'obligation de le protéger; et c) l'obligation de le mettre en œuvre. L'obligation de respecter le droit de participer à la vie culturelle exige de l'État qu'il s'abstienne d'en entraver, directement ou indirectement, l'exercice. L'obligation de protéger requiert des États parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans l'exercice du droit de participer à la vie culturelle. Enfin, l'obligation de mettre en œuvre suppose que l'État partie prenne des mesures appropriées d'ordre législatif, administratif, judiciaire, budgétaire, incitatif ou autre pour assurer la pleine réalisation de ce droit, tel qu'il est énoncé au paragraphe 1 a) de l'article 15 du Pacte⁴⁸.

49. *L'obligation de respecter suppose l'adoption de mesures spécifiques de nature à garantir le respect du droit de chacun, individuellement, en association avec d'autres, ou au sein d'une communauté ou d'un groupe:*

a) De choisir librement sa propre identité culturelle, d'appartenir ou non à une communauté et de voir son choix respecté ; Cela inclut le droit de n'être soumis à aucune forme de discrimination fondée sur l'identité culturelle, l'exclusion ou l'assimilation forcée⁴⁹, et le droit de chacun d'exprimer librement son identité culturelle et d'exercer librement ses pratiques culturelles et son mode de vie. En conséquence, les États parties devraient veiller à ce que leurs législations n'entravent pas l'exercice de ces droits par une discrimination directe ou indirecte.

b) De jouir de la liberté d'opinion et d'expression dans la ou les langues de son choix, et le droit de rechercher, de recevoir et de transmettre des informations et des idées de toutes sortes sous toutes les formes, y compris artistiques, sans considération de frontières ; Cela suppose le droit de chacun d'accéder et de participer à des échanges d'informations variés et d'accéder aux biens et services culturels, considérés comme vecteurs d'identité, de valeurs et de sens⁵⁰.

c) De jouir de la liberté de créer, individuellement, en association avec d'autres, ou au sein d'une communauté ou d'un groupe, ce qui suppose que les États parties doivent abolir toute censure éventuelle à l'égard des activités culturelles dans les domaines de l'art et d'autres formes d'expression ;

Cette obligation est étroitement liée au devoir qu'ont les États parties, en vertu du paragraphe 3 de l'article 15 du Pacte, «de respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices».

⁴⁶ Voir les Observations générales N° 3 (1990), par. 9; N° 13 (1999), par. 45; N° 14 (2000), par. 32; no 17 (2005), par. 27; et N° 18 (2005), par. 21.

⁴⁷ Voir les Observations générales N° 13 (1999), par. 46 et 47; N° 14 (2000), par. 33; N° 17 (2005), par. 28; et N° 18 (2005), par. 22.

⁴⁸ Voir les Observations générales N° 13 (1990), par. 46 et 47; N° 14 (2000), par. 33; N° 17 (2005), par. 28; et N° 18 (2005), par. 22. Voir également le paragraphe 6 des Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁴⁹ Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 31.

⁵⁰ Déclaration universelle sur la diversité culturelle, par. 8.

d) D'avoir accès à son propre patrimoine culturel et linguistique ainsi qu'aux patrimoines culturels et linguistiques d'autres cultures ;

En particulier, les États doivent respecter le libre accès des minorités à leur culture, leur patrimoine et autres formes d'expression qui leur sont propres, ainsi que le libre exercice de leur identité et de leurs pratiques culturelles.

Cela inclut le droit de recevoir un enseignement relatif à sa culture et aux autres cultures⁵¹. Les États parties doivent également respecter le droit des peuples autochtones à leur culture et à leur patrimoine ainsi qu'au maintien et au renforcement du lien spirituel qui les unit à leurs terres ancestrales et aux autres ressources naturelles qu'ils possèdent, occupent ou utilisent depuis toujours et qui sont indispensables à leur vie culturelle.

e) De participer librement, activement, en connaissance de cause et sans discrimination, à tout processus important de prise de décisions susceptible d'avoir des effets sur son mode de vie et ses droits en vertu du paragraphe 1 a) de l'article 15.

50. Dans de nombreux cas, les obligations de respecter et de protéger les libertés, le patrimoine culturel et la diversité culturelle ne peuvent être énumérées séparément car elles sont liées les unes aux autres.

En conséquence, l'obligation de protéger doit être comprise comme exigeant des États qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans l'exercice des droits mentionnés au paragraphe 49 ci-dessus. En outre, les États parties ont l'obligation :

a) De respecter et protéger le patrimoine culturel sous toutes ses formes, en temps de guerre comme en temps de paix, y compris en cas de catastrophe naturelle ; Le patrimoine culturel doit être préservé, mis en valeur, enrichi et transmis aux générations futures en tant

que témoignage de l'expérience et des aspirations humaines, afin de nourrir la créativité dans toute sa diversité et d'instaurer un véritable dialogue entre les cultures. De telles obligations incluent la protection, la préservation et la restauration des sites historiques, monuments, œuvres d'art et œuvres littéraires, entre autres⁵².

b) De respecter et protéger le patrimoine culturel de tous les groupes et communautés, en particulier les individus et les groupes les plus défavorisés et marginalisés, dans le cadre des politiques et programmes axés sur le développement économique et l'environnement ; Une attention particulière devrait être accordée aux conséquences néfastes de la mondialisation, de la privatisation excessive des biens et services et de la déréglementation pour le droit de participer à la vie culturelle.

c) De respecter et promouvoir les productions culturelles des peuples autochtones, y compris leur savoir traditionnel, leurs médecines naturelles, leur folklore, leurs rites et autres formes d'expression.

Cela inclut la protection contre l'exploitation illégale ou injuste de leurs terres, territoires et ressources par des entités publiques, des entreprises privées ou des sociétés transnationales ;

d) De promulguer et faire respecter une législation interdisant la discrimination fondée sur l'identité culturelle ainsi que toute apologie de la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, l'hostilité ou la violence, en prenant en considération les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

51. L'obligation de mettre en œuvre englobe l'obligation de faciliter, l'obligation de promouvoir et l'obligation de fournir.

⁵¹ Déclaration de Fribourg sur les droits culturels, art. 6 b) et 7 b).

⁵² Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, art. 7.

52. Les États parties ont pour obligation de faciliter l'exercice du droit de chacun de participer à la vie culturelle en prenant des mesures financières et d'autres mesures positives de nature à contribuer à la réalisation de ce droit, et notamment:

- a) D'adopter des politiques culturelles pour la protection et la promotion de la diversité culturelle, et de faciliter l'accès à un ensemble riche et diversifié d'expressions culturelles, grâce, notamment, à des mesures visant à établir et appuyer les institutions publiques et l'infrastructure culturelle nécessaires à la mise en œuvre des politiques culturelles; et des mesures visant à accroître la diversité grâce à la radiodiffusion publique dans les langues régionales et minoritaires ;
- b) D'adopter des politiques culturelles qui permettent aux personnes appartenant à diverses communautés culturelles d'exercer librement et sans discrimination leurs propres pratiques culturelles et celles d'autrui, et de choisir librement leur mode de vie ;
- c) De promouvoir l'exercice du droit d'association des minorités culturelles et linguistiques en vue de la réalisation de leurs droits culturels et linguistiques;
- d) D'accorder une aide financière ou autre à des artistes, des organismes publics et privés, notamment des académies des sciences, des associations culturelles, des syndicats et d'autres personnes ou institutions engagées dans des activités scientifiques et créatrices ;
- e) D'encourager les scientifiques, artistes et autres personnes qui participent à des activités de recherche scientifique ou culturelle internationales, telles que colloques, conférences, séminaires ou ateliers ;
- f) De prendre des mesures ou de mettre en place des programmes appropriés pour aider les minorités ou les autres communautés, notamment les communautés des migrants, à préserver leur culture ;
- g) De prendre des mesures appropriées pour remédier à certaines formes structurelles de discrimination, de façon

que la sous-représentation des personnes appartenant à certaines communautés dans la vie publique ne porte pas atteinte à leur droit de participer à la vie culturelle;

h) De prendre des mesures appropriées pour créer les conditions propices à une relation interculturelle constructive entre les personnes et les groupes sur la base du respect, de la compréhension et de la tolérance mutuels ;

i) De prendre des mesures appropriées pour mener des campagnes auprès du public par l'intermédiaire des médias, des établissements d'enseignement et d'autres moyens disponibles, en vue d'éliminer tout préjugé fondé sur l'identité culturelle à l'égard d'individus ou de communautés.

53. L'obligation de promouvoir suppose que les États parties prennent des mesures concrètes pour veiller à ce que le public soit correctement éduqué et sensibilisé au droit de participer à la vie culturelle, en particulier dans les zones rurales et les zones urbaines défavorisées ou eu égard à la situation spécifique des minorités culturelles et des peuples autochtones, notamment. Cela inclut l'éducation et la sensibilisation à la nécessité de respecter le patrimoine culturel et la diversité culturelle.

54. L'obligation de mettre en œuvre suppose que les États parties fassent le nécessaire pour que le droit de participer à la vie culturelle puisse être exercé par des personnes ou des communautés qui, pour des raisons échappant à leur contrôle, ne peuvent exercer ce droit par elles-mêmes avec les moyens à leur disposition. Elle inclut par exemple:

- a) L'adoption d'une législation appropriée et la création de mécanismes efficaces qui permettent aux personnes, individuellement, en association avec d'autres, ou au sein d'une communauté ou d'un groupe, de prendre part effectivement à la prise de décisions, de revendiquer la protection de leur droit de participer à la vie culturelle, et de porter plainte et d'être indemnisés en cas de violation de leurs droits ;

b) La mise en place de programmes visant à préserver et restaurer le patrimoine culturel ;

c) L'intégration de l'enseignement culturel, y compris de l'histoire, de la littérature, de la musique et de l'histoire d'autres cultures, dans les programmes scolaires à tous les niveaux, en consultation avec toutes les parties prenantes ;

d) L'accès garanti pour tous, sans discrimination fondée sur la situation financière ou toute autre considération de condition sociale, aux musées, bibliothèques, cinémas, théâtres et activités, services et manifestations à caractère culturel.

C. Obligations fondamentales

55. Dans son Observation générale no 3 (1990), le Comité a souligné que les États parties avaient l'obligation minimum fondamentale d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans le Pacte.

Ainsi, conformément au Pacte et à d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et à la protection de la diversité culturelle, il estime qu'en vertu du paragraphe 1 a) de l'article 15 du Pacte les États parties ont l'obligation minimum de mettre en place et de promouvoir des conditions dans lesquelles chacun, individuellement, en association avec d'autres, ou au sein d'une communauté ou d'un groupe, puisse participer à la culture de son choix, ce qui entraîne les obligations fondamentales ci-après, applicables avec effet immédiat :

a) Prendre des mesures législatives et autres mesures nécessaires pour garantir la non-discrimination et l'égalité des sexes dans l'exercice du droit de chacun de participer à la vie culturelle ;

b) Respecter le droit de chacun de s'identifier à une ou plusieurs communautés et de modifier son choix ;

c) Respecter et protéger le droit de chacun d'exercer ses propres pratiques culturelles, tout en respectant les droits de l'homme, en particulier la liberté de pensée, de croyance et de religion, la

liberté d'opinion et d'expression, le droit de chacun d'utiliser la langue de son choix, la liberté d'association et de réunion pacifique et la liberté de choisir et de créer un établissement d'enseignement ;

d) Éliminer toute barrière ou obstacle interdisant ou limitant l'accès d'une personne à sa propre culture ou à d'autres cultures, sans discrimination et sans considération de frontières ;

e) Autoriser et encourager la participation de personnes appartenant à des communautés comme les groupes minoritaires ou les peuples autochtones à l'élaboration et à la mise en œuvre des lois et politiques les concernant. Les États parties doivent notamment obtenir leur consentement libre et éclairé lorsque la préservation de leurs ressources culturelles, notamment celles qui sont associées à leurs mode de vie et expression culturelle, est menacée.

D. Obligations internationales

56. Dans son Observation générale N°3 (1990), le Comité appelle l'attention sur l'obligation faite aux États parties d'agir, tant par leurs efforts propres que par l'assistance et la coopération internationales, en particulier la coopération économique et technique, en vue d'assurer le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte.

Dans l'esprit de l'Article 56 de la Charte des Nations Unies, ainsi que de dispositions spécifiques du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 1, et art. 15 et 23), les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale dans la réalisation des droits reconnus dans le Pacte, y compris le droit de chacun de participer à la vie culturelle, et devraient honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures à cet effet.

57. Les États parties devraient, par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, faire en sorte que le droit de chacun de participer à la vie culturelle bénéficie de l'attention voulue⁵³.

⁵³ Voir l'Observation générale N° 18 (2005), par. 29.

58. Le Comité rappelle que la coopération internationale pour le développement et, partant, la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit de participer à la vie culturelle, est une obligation qui incombe aux États parties, en particulier à ceux qui sont en mesure d'aider les autres États à cet égard.

Cette obligation découle des Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, ainsi que du paragraphe 1 de l'article 2 et des articles 15 et 23 du Pacte⁵⁴.

IV. Violations

A. Obligations juridiques générales

60. Pour prouver qu'ils s'acquittent de leurs obligations générales et spécifiques, les États parties doivent montrer qu'ils ont pris des mesures appropriées afin d'assurer le respect et la protection des libertés culturelles et qu'ils ont fait le nécessaire, en utilisant au maximum les ressources dont ils disposent, pour assurer la réalisation du droit de chacun de participer à la vie culturelle.

Les États parties doivent aussi montrer qu'ils ont garanti que ce droit soit exercé par les hommes et les femmes dans des conditions d'égalité et sans discrimination.

61. Pour déterminer dans quelle mesure les États parties se sont acquittés de leur obligation d'agir, le Comité examine si la mise en œuvre est raisonnable ou proportionnée au but qui consiste à réaliser les droits pertinents, si elle est conforme aux droits de l'homme et aux principes démocratiques et si elle est encadrée par des mécanismes adéquats de suivi et de responsabilisation.

59. Dans les négociations avec les institutions financières internationales et lors de la conclusion d'accords bilatéraux, les États parties devraient veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à l'exercice du droit énoncé au paragraphe 1 a) de l'article 15 du Pacte. Ainsi, les stratégies, programmes et politiques adoptés par les États parties dans le cadre des programmes d'ajustement structurel ne devraient pas entraver leurs obligations fondamentales en ce qui concerne le droit de chacun, en particulier des individus et groupes les plus défavorisés et marginalisés, de participer à la vie culturelle⁵⁵.

62. Les violations peuvent découler de l'action directe d'un État partie ou d'autres entités ou institutions insuffisamment contrôlées par l'État, en particulier celles du secteur privé. De nombreuses violations du droit de participer à la vie culturelle peuvent se produire lorsque les États parties entravent l'accès d'individus ou de communautés à la vie culturelle ou aux pratiques, biens et services culturels.

63. Des violations du paragraphe 1 a) de l'article 15 peuvent également survenir lorsqu'un État omet ou s'abstient de prendre les mesures nécessaires pour s'acquitter des obligations juridiques qui lui incombent en vertu de cette disposition.

Les violations par omission comprennent le manquement à l'obligation de prendre les mesures voulues pour assurer la pleine réalisation du droit de chacun de participer à la vie culturelle et l'absence de mesures visant à faire respecter les lois applicables ou à fournir des recours administratifs, judiciaires ou autres recours appropriés permettant à toute personne d'exercer pleinement son droit de participer à la vie culturelle.

⁵⁴ Observation générale N° 3 (1990), par. 14. Voir également l'Observation générale N° 18 (2005), par. 37.

⁵⁵ Voir l'Observation générale N° 18 (2005), par. 30.

64. Une violation peut également survenir lorsqu'un État partie a omis de prendre les mesures nécessaires pour éliminer les pratiques portant atteinte au bien-être d'une personne ou d'un groupe de personnes. Ces pratiques néfastes, y compris celles liées à des coutumes et des traditions, comme les mutilations génitales féminines et les allégations de sorcellerie, font obstacle au plein exercice par

les personnes touchées du droit consacré par le paragraphe 1 a) de l'article 15 du Pacte.

65. Toute mesure délibérément régressive concernant le droit de participer à la vie culturelle devrait être mûrement pesée et pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte, et ce en utilisant au maximum les ressources disponibles.

V. Mise en œuvre au niveau national

A. Législation, stratégies et politiques

66. Bien que les États parties aient une grande marge de manœuvre pour ce qui est de choisir les mesures qu'ils jugent les plus appropriées pour honorer leurs obligations, ils doivent sans délai prendre les mesures nécessaires pour garantir l'accès de chacun, sans discrimination, à la vie culturelle.

67. Les États parties doivent prendre les mesures nécessaires, sans délai, pour s'acquitter immédiatement au moins des obligations fondamentales minimum (voir par. 56 ci-dessus). Un grand nombre de ces mesures, telles que celles qui visent à garantir la non-discrimination de jure, ne nécessitent pas obligatoirement de ressources financières.

D'autres peuvent nécessiter des ressources financières mais sont néanmoins essentielles pour assurer l'exécution des obligations minimum. Ces mesures ne sont pas statiques et les États parties ont l'obligation d'avancer progressivement sur la voie de la pleine réalisation des droits reconnus dans le Pacte et, pour ce qui concerne la présente Observation générale, du droit énoncé au paragraphe 1 a) de l'article 15.

68. Le Comité encourage les États parties à utiliser le plus possible les ressources culturelles de valeur que recèle toute société et à les mettre à la portée de tous, en accordant

une attention particulière aux individus et groupes les plus défavorisés et marginalisés, afin de garantir que chacun puisse accéder effectivement à une vie culturelle.

69. Le Comité souligne que la responsabilisation culturelle de tous, qui découle du droit de chacun de participer à la vie culturelle, est un outil permettant de réduire les disparités entre riches et pauvres pour que chacun puisse jouir, dans des conditions d'égalité, des valeurs de sa propre culture au sein d'une société démocratique.

70. En appliquant le droit énoncé au paragraphe 1 a) de l'article 15 du Pacte, les États parties devraient aller au-delà des aspects matériels de la culture (musées, bibliothèques, théâtres, cinémas, monuments, sites patrimoniaux, etc.) et adopter des politiques, des programmes et des mesures dynamiques qui favorisent également l'accès effectif de tous à des biens culturels incorporels (langue, savoir, traditions, etc.).

B. Indicateurs et critères

71. Dans leurs stratégies et politiques nationales, les États parties devraient définir des indicateurs et des critères appropriés, y compris des statistiques ventilées et des calendriers leur permettant de procéder à un suivi efficace de la mise en œuvre du droit de chacun de participer à la vie culturelle et également d'évaluer les progrès accomplis sur la voie de la pleine réalisation de ce droit.

C. Recours et responsabilité

72. Les États parties devraient prévoir, dans le cadre de leurs stratégies et politiques, la création de mécanismes et d'institutions efficaces, s'il n'en existe pas déjà, pour

enquêter sur les allégations de violation du paragraphe 1 a) de l'article 15, les examiner, définir les responsabilités, publier les résultats et mettre en place les recours administratifs, judiciaires ou autres nécessaires pour indemniser les victimes.

VI. Obligations des acteurs autres que les États parties

73. Bien que la mise en œuvre du Pacte incombe essentiellement aux États parties, tous les membres de la société civile - particuliers, groupes, communautés, minorités, peuples autochtones, groupes religieux, organismes privés, entreprises et société civile en général ont également des responsabilités dans le domaine de la réalisation effective du droit de chacun de participer à la vie culturelle. Les États parties devraient réglementer les responsabilités incombant aux entreprises du secteur privé ainsi qu'à d'autres acteurs non étatiques quant au respect de ce droit.

74. Les communautés et les associations culturelles jouent un rôle fondamental dans la promotion du droit de chacun de participer à la vie culturelle aux niveaux local et national, en coopérant notamment avec les États parties à l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 1 a) de l'article 15.

75. Le Comité note que les États parties, en tant que membres d'organisations internationales telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation mondiale du

commerce (OMC), ont l'obligation d'adopter toutes les mesures possibles pour garantir que les politiques et décisions de ces organisations dans le domaine de la culture et dans des secteurs connexes soient conformes aux obligations découlant du Pacte, en particulier celles énoncées à l'article 15, au paragraphe 1 de l'article 2, et aux articles 22 et 23, concernant l'assistance et la coopération internationales.

76. Les organes et les institutions spécialisées des Nations Unies devraient, dans leurs domaines de compétence respectifs et conformément aux articles 22 et 23 du Pacte, adopter des mesures internationales de nature à contribuer à la réalisation progressive du droit énoncé au paragraphe 1 a) de l'article 15 du Pacte.

L'UNESCO, l'OMPI, l'OIT, la FAO, l'OMS, en particulier, ainsi que les autres institutions, fonds et programmes compétents des Nations Unies, sont invités à redoubler d'efforts pour prendre en compte les principes et obligations relatifs aux droits de l'homme dans leurs travaux ayant trait au droit de chacun de participer à la vie culturelle, en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

**SOIS LE
LEADER
QUE TU
ATTENDS**



La conférence des oiseaux, FARID AL-DIN ATTAR



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 22 (2016) sur le droit à la santé sexuelle et procréative (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)

I. Introduction

1. Le droit à la santé sexuelle et procréative fait partie intégrante du droit à la santé consacré à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹. Il apparaît aussi dans d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme². L'adoption du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement en 1994 a aussi mis l'accent sur les questions de santé sexuelle et procréative dans le système des droits de l'homme³.

Depuis lors, les normes et la jurisprudence internationales et régionales des droits de l'homme relatives à la santé sexuelle et procréative et aux droits connexes ont beaucoup évolué. Tout récemment, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 prévoit des buts et des objectifs à atteindre dans le domaine de la santé sexuelle et procréative⁴.

2. Du fait de nombreux obstacles juridiques, procéduraux, pratiques et sociaux, l'accès à l'ensemble des ressources, des services, des produits et de l'information de santé sexuelle et procréative est fortement limité. En réalité, le plein exercice du droit à la santé sexuelle et procréative reste hors d'atteinte pour des millions de personnes dans le monde, en particulier pour les femmes et les filles.

Pour certains individus et groupes de population qui subissent des formes de discrimination multiples et croisées qui aggravent l'exclusion, dans le droit comme dans la pratique, notamment pour les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués⁵ et les personnes handicapées, le plein exercice du droit à la santé sexuelle et procréative est encore plus limité.

*Nouveau tirage pour raisons techniques (8 décembre 2016).

¹ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale no 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 2, 8, 11, 16, 21, 23, 34 et 36.

² Voir Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 12 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 17, 23 à 25 et 27 ; et Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 23 et 25 ; voir aussi recommandation générale no 24 (1999) sur les femmes et la santé du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, par. 11, 14, 18, 23, 26, 29, 31 b) ; et Comité des droits de l'enfant, observation générale no 15 (2013) sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible.

³ Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 5-13 septembre 1994 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.95.XIII.18), chap. I, résolution 1, annexe. Le Programme d'action repose sur 15 principes dont le premier énonce que « [t]ous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ».

⁴ Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (2015), résolution adoptée par l'Assemblée générale en septembre 2015. L'objectif 3 du Programme à l'horizon 2030 est « [p]ermettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge » et l'objectif 5 « [p]arvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles ».

3. La présente observation générale vise à aider les États parties à appliquer le Pacte et à s'acquitter des obligations de rendre compte prévues par celui-ci. Elle traite principalement de l'obligation de garantir à chaque individu l'exercice du droit à la santé sexuelle et procréative, imposée aux États parties à l'article 12 du Pacte, mais est aussi rattachée à d'autres dispositions du Pacte.

4. Dans son observation générale N°14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), le Comité a déjà traité en partie la question de la santé sexuelle et procréative. Étant donné la persistance de graves violations de ce droit, le Comité estime cependant que le sujet mérite une observation générale distincte.

II. Contexte

5. Le droit à la santé sexuelle et procréative recouvre une série de libertés et de droits à prestation. Ces libertés sont notamment le droit pour chacun d'effectuer des décisions et des choix libres et responsables, à l'abri de toute violence, contrainte ou discrimination, pour les questions qui concernent son propre corps et sa propre santé sexuelle et procréative. Quant aux prestations, il s'agit notamment de l'accès à un ensemble de ressources, de biens, de services et d'informations de santé qui permette à chacun d'exercer pleinement le droit à la santé sexuelle et procréative prévu à l'article 12 du Pacte.

6. La santé sexuelle et la santé procréative sont distinctes, mais sont intimement liées. La santé sexuelle, d'après la définition de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), est « un état de bien-être physique, mental et social eu égard à la sexualité ». La santé procréative, telle que décrite dans le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement, concerne la capacité de procréer et la liberté d'effectuer des décisions éclairées, libres et responsables. Elle recouvre aussi l'accès à un ensemble d'informations, de biens, de ressources et de services de santé procréative, pour permettre aux individus de prendre des décisions éclairées, libres et responsables sur leur comportement en matière de procréation⁷.

Facteurs fondamentaux et déterminants sociaux

7. Dans son observation générale N°14, le Comité a énoncé que le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint ne recouvre pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité et le droit à des services de soins préventifs, curatifs et palliatifs, mais s'étend aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé. Il en va de même pour le droit à la santé sexuelle et procréative.

Celui-ci ne se limite pas aux soins de santé sexuelle et procréative et s'étend aux déterminants fondamentaux de la santé sexuelle et procréative, parmi lesquels l'accès à une eau salubre et potable, à un assainissement suffisant, à une alimentation et une nutrition suffisantes, à un logement suffisant, à des conditions de travail sûres et hygiéniques et à un environnement sain, à l'éducation et à l'information dans le domaine de la santé, et à une protection effective contre toutes les formes de violence, de torture et de discrimination et toute autre atteinte aux droits de l'homme qui compromettent le droit à la santé sexuelle et procréative.

⁵ Aux fins de la présente observation générale, l'expression « lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués » recouvre d'autres personnes dont les droits sont enfreints au motif de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre et de leurs caractères sexuels réels ou présumés, notamment les personnes qui pourraient s'identifier avec d'autres termes. Pour les personnes intersexuées, voir la fiche d'information disponible à partir du lien https://unfhe.org/system/unfhe-65-Intersex_Factsheet_ENGLISH.pdf.

⁶ Voir OMS, *Sexual Health, Human Rights and the Law* (2015), définition pratique de la santé sexuelle, sect. 1.1.

⁷ Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement, chap. VII.

8. En outre, le droit à la santé sexuelle et procréative est aussi profondément influencé par les « déterminants sociaux de la santé » au sens où l'OMS définit cette expression⁸. Dans tous les pays, la situation en matière de santé sexuelle et procréative reflète généralement les inégalités et le déséquilibre des rapports de force en fonction du sexe, de l'âge, du handicap et d'autres facteurs. La pauvreté, les inégalités de revenus, la discrimination systémique et la marginalisation reposant sur des motifs recensés par le Comité sont autant de déterminants sociaux de la santé sexuelle et procréative, qui ont une incidence sur l'exercice de toute une série d'autres droits⁹.

En tant que tels, ces déterminants sociaux, qui sont souvent exprimés dans la législation et les politiques, limitent les choix que les individus peuvent exercer en ce qui concerne leur santé sexuelle et procréative.

En conséquence, pour réaliser le droit à la santé sexuelle et procréative, les États parties doivent remédier aux déterminants sociaux qui se manifestent dans des lois, des mécanismes institutionnels et des pratiques sociales qui empêchent les individus de bénéficier véritablement en pratique de la santé sexuelle et procréative.

Interdépendance avec d'autres droits de l'homme

9. Le droit à la santé sexuelle et procréative est subordonné à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels protégés par le Pacte. À titre d'exemple, le droit à la santé sexuelle et procréative, associé au droit à l'éducation (art. 13 et 14) et au droit

à la non-discrimination et à l'égalité entre les hommes et les femmes (art. 3, par. 2, et art. 3) détermine un droit à une éducation sur la sexualité et la procréation qui soit complète, non discriminatoire, factuelle, scientifiquement exacte et adaptée à l'âge¹⁰.

Le droit à la santé sexuelle et procréative, associé au droit au travail (art. 6) et à des conditions de travail adéquates (art. 7), ainsi qu'au droit à la non-discrimination et à l'égalité entre les hommes et les femmes oblige aussi les États, dans le domaine de l'emploi, à des mesures de protection de la maternité et de congé parental, ainsi que de protection contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail et d'interdiction de la discrimination fondée sur la grossesse et la maternité, la parentalité¹¹, l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou l'intersexualité.

10. Le droit à la santé sexuelle et procréative n'est pas non plus dissociable des autres droits de l'homme, dont il est interdépendant. Il est intimement lié aux droits civils et politiques, sur lesquels reposent l'intégrité physique et mentale des individus et leur autonomie : droit à la vie ; liberté et sécurité des personnes ; droit de ne pas être soumis à la torture ni à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; vie privée et respect de la vie familiale ; non-discrimination et égalité.

À titre d'exemple, l'absence de services de soins d'accouchement d'urgence ou le refus de procéder à l'avortement entraînent souvent la mortalité et la morbidité maternelles, et partant des atteintes au droit à la vie ou à la sécurité des personnes, assimilables dans certains cas à la torture ou d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants¹².

⁸ Commission des déterminants sociaux de la santé de l'OMS. Comblant le fossé en une génération : instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé - Rapport final de la Commission des déterminants sociaux de la santé (2008).

⁹ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale no 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

¹⁰ A/65/162.

¹¹ Voir Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 11, par. 1 f) et 2.-

¹² Voir communication no 1153/2003 du Comité des droits de l'homme, Karen Noelia Llantoy Huamán c. Pérou, constatations adoptées le 24 octobre 2005 ; communication no 17/2008 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Alyne da Silva Pimentel c. Brésil, constatations adoptées le 25 juillet 2011 ; CAT/C/SLV/CO/2, par. 23 ; et CAT/C/NIC/CO/1, par. 16.

III. Contenu normatif du droit à la santé sexuelle et procréative

A. Éléments du droit à la santé sexuelle et procréative

11. Le droit à la santé sexuelle et procréative fait partie intégrante du droit de chacun au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint. D'après le contenu de l'observation générale N°14 du Comité, les quatre éléments interdépendants et fondamentaux ci-après devraient figurer dans un système complet de soins de santé sexuelle et procréative¹³.

Disponibilité

12. Un nombre suffisant d'établissements, de services, de biens et de programmes de santé opérationnels doit être offert pour assurer à la population toute la gamme des soins de santé sexuelle et procréative. Il doit être veillé à cet égard à ce que soient offerts les ressources, les biens et les services nécessaires pour garantir les déterminants fondamentaux de la réalisation du droit à la santé sexuelle et procréative, notamment l'accès à une eau salubre et potable, et à des installations sanitaires, des hôpitaux et des cliniques appropriés.

13. Le respect du critère de disponibilité passe aussi fondamentalement par une offre de personnel médical et professionnel qualifié et de prestataires compétents qui aient la formation voulue pour accomplir l'ensemble des services de santé sexuelle et procréative¹⁴.

Doivent aussi être accessibles certains médicaments essentiels, notamment un large choix de méthodes contraceptives, dont les préservatifs et les contraceptifs d'urgence, des médicaments pour l'interruption volontaire de grossesse et les traitements postérieurs, et des médicaments, y compris des génériques, pour la prévention et le traitement des maladies sexuellement transmissibles et du VIH¹⁵.

14. L'indisponibilité de biens et de services en raison de politiques ou de pratiques reposant sur l'idéologie, notamment le refus d'assurer des services pour des raisons de conscience, ne doit pas être un obstacle aux services ; un nombre suffisant de prestataires de santé capables et désireux d'assurer ces services doit être offert à tout moment dans les établissements tant publics que privés, dans un rayon géographique acceptable¹⁶.

Accessibilité

15. Les ressources, les biens, l'information et les services de santé liés à la santé sexuelle et procréative¹⁷ doivent être accessibles à toutes les personnes et tous les groupes sans discrimination. Comme le précise l'observation générale N°14 du Comité, l'accessibilité recouvre l'accessibilité physique, l'abordabilité et l'accessibilité de l'information.

¹³ Au paragraphe 12 de l'observation générale no 14, le Comité a défini les éléments normatifs de l'obligation pour les États de garantir le droit à la santé. Ces normes s'appliquent aussi aux déterminants fondamentaux de la santé, qui en sont les conditions préalables, notamment l'accès à l'éducation en matière de sexualité et à l'information relative à la santé sexuelle et procréative. Voir également l'observation générale no 15 du Comité des droits de l'enfant, qui a appliqué ces normes aux adolescents. Les États parties doivent offrir des services de santé qui tiennent compte des besoins spécifiques et des droits fondamentaux de tous les adolescents.

¹⁴ Voir observation générale no 14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, al. a) du paragraphe 12 ; et A/HRC/21/22 et Corr.1 et 2, par. 20.

¹⁵ Les médicaments essentiels sont définis par l'OMS comme ceux qui « répondent aux besoins de santé prioritaires d'une population » et qui « devraient être disponibles en permanence dans le cadre de systèmes de santé opérationnels, en quantité suffisante, sous la forme galénique qui convient, avec une qualité assurée et à un prix abordable au niveau individuel comme à celui de la communauté ». Voir observation générale no 14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ; et OMS, Liste modèle des médicaments essentiels, 19e éd. (2013).

¹⁶ Fédération internationale pour la planification familiale - Réseau européen c. Italie, plainte no 87/2012 (2014), résolution adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 30 avril 2014.

¹⁷ Au sens du présent document, les ressources, les biens et les services de santé incluent les déterminants fondamentaux.

Accessibilité physique

16. Les ressources, les biens, l'information et les services de santé liés à la santé sexuelle et procréative doivent être accessibles à tous, dans des conditions sûres et à une distance acceptable, de sorte que les personnes qui en ont besoin puissent bénéficier de services et de renseignements en temps voulu. L'accessibilité physique doit être garantie pour tous, en particulier pour les personnes issues de groupes marginalisés et défavorisés, dont les habitants des régions rurales et isolées, les personnes handicapées, les réfugiés et les personnes déplacées, les apatrides et les détenus, notamment. En cas d'impossibilité pratique d'assurer des services de santé sexuelle et procréative dans des régions isolées, l'égalité fondamentale requiert des mesures positives afin de garantir des moyens de communication et de transport vers ces services aux personnes qui en ont besoin.

Abordabilité

17. Les services de santé sexuelle et procréative d'origine publique ou privée doivent être abordables pour tous. Les biens et les services essentiels, y compris ceux qui sont liés aux déterminants fondamentaux de la santé sexuelle et procréative, doivent être dispensés gratuitement ou d'après le principe de l'égalité de sorte que les dépenses de santé ne constituent pas pour les individus et les familles une charge excessive. Les personnes démunies doivent bénéficier de l'aide nécessaire pour couvrir les coûts de l'assurance santé et l'accès aux établissements de santé qui fournissent l'information, les biens et les services de santé sexuelle et procréative¹⁸.

Accessibilité de l'information

18. L'accessibilité de l'information recouvre le droit de rechercher, de recevoir et de diffuser des informations et des idées au sujet de la santé sexuelle et procréative en général, ainsi que le droit pour les individus de recevoir une information précise sur leur état de santé personnel.

Tous les individus et les groupes, y compris les adolescents et les jeunes, ont droit à une information factuelle sur tous les aspects de la santé sexuelle et procréative, y compris la santé maternelle, les moyens de contraception, la planification familiale, la prévention des infections sexuellement transmissibles et du VIH, l'interruption volontaire sûre de la grossesse et les traitements postérieurs, les options en matière d'infécondité et de fécondité, et les cancers liés à la procréation.

19. Cette information doit être communiquée de façon adaptée aux besoins des individus et des groupes, en tenant compte, notamment, de l'âge, du sexe, des aptitudes linguistiques, du niveau d'éducation, du handicap, de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre et de l'intersexualité¹⁹. L'accessibilité de l'information ne doit pas diminuer le droit à la vie privée et à la confidentialité des données de santé et des renseignements personnels.

Acceptabilité

20. L'ensemble des ressources, des produits, de l'information et des services de santé sexuelle et procréative doivent être respectueux de la culture des individus, des minorités, des populations et des groupes et satisfaire aux critères liés au sexe, à l'âge, au handicap, à la diversité sexuelle et au cycle de vie. Cela ne peut cependant être un motif pour justifier le refus d'assurer à tel ou tel groupe des ressources, des biens, une information ou des services adaptés.

Qualité

21. Les ressources, les biens, l'information et les services de santé sexuelle et procréative doivent être de qualité satisfaisante : autrement dit, ils doivent être factuels et scientifiquement et médicalement appropriés, et d'actualité. Cela nécessite un personnel de santé formé et qualifié et des médicaments et du matériel scientifiquement validés qui ne soient pas dépassés.

¹⁸ Voir, en général, observation générale N° 14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 19.

¹⁹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Droits de l'homme et personnes intersexes », document thématique (2015).

²⁰ OMS, Avortement sécurisé : directives techniques et stratégiques à l'intention des systèmes de santé, 2e éd. (2012).

Le fait de ne pas intégrer dans l'offre de services de santé sexuelle et procréative, par refus ou omission, le progrès et l'innovation technologiques, notamment les médicaments pour l'interruption volontaire de grossesse²⁰, les technologies d'aide à la procréation, et les avancées dans le traitement du VIH et du sida, compromet la qualité des soins.

B. Sujets spéciaux d'application générale Non-discrimination et égalité

22. Le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte prévoit que tous les individus et tous les groupes ont les mêmes droits sans discrimination. Tous les individus et tous les groupes doivent pouvoir jouir d'un accès égal à la même gamme, à la même qualité et au même niveau de ressources, de biens, de renseignements et de services dans ce domaine, et pouvoir exercer leurs droits à la santé sexuelle et procréative à l'abri de toute discrimination.

23. La non-discrimination, dans le contexte du droit à la santé sexuelle et procréative, recouvre aussi le droit de toutes les personnes, y compris les personnes lesbiennes, gays, bissexuelles, transgenres et intersexuées, d'être pleinement respectées pour leur orientation sexuelle, leur identité de genre et leur intersexualité. La criminalisation des rapports sexuels entre adultes consentants du même sexe ou du fait d'exprimer son identité de genre constitue une violation manifeste des droits de l'homme. De même, les réglementations en vertu desquelles les personnes lesbiennes, gays, bissexuelles, transgenres et intersexuées doivent être considérées comme souffrant de troubles mentaux ou psychiatriques, ou doivent être « guéries » par un prétendu « traitement », constituent une violation manifeste du droit de ces personnes à la santé sexuelle et procréative. Les États parties ont aussi l'obligation de lutter contre l'homophobie et la transphobie, qui aboutissent à la discrimination, notamment au regard du droit à la santé sexuelle et procréative.

24. La non-discrimination et l'égalité ne nécessitent pas seulement l'égalité juridique et formelle mais aussi l'égalité fondamentale. L'égalité fondamentale impose de répondre aux besoins de santé sexuelle et procréative distincts des populations et des groupes divers et de remédier à tout obstacle pouvant toucher tel ou tel groupe.

Les besoins de santé sexuelle et procréative de groupes particuliers doivent recevoir une attention ciblée. À titre d'exemple, les personnes handicapées ne doivent pas seulement bénéficier de la même qualité et de la même gamme de services de santé sexuelle et procréative mais aussi des services dont ils peuvent avoir spécifiquement besoin en raison de leur handicap²¹.

Par ailleurs, des aménagements raisonnables doivent être prévus pour permettre aux personnes handicapées d'accéder pleinement aux services de santé sexuelle et procréative dans des conditions d'égalité, notamment à des installations physiquement accessibles, à une information présentée sous des formes accessibles et à une aide décisionnelle, et les États doivent veiller à ce que les soins soient dispensés d'une manière respectueuse et digne qui n'aggrave pas la marginalisation.

Égalité entre les hommes et les femmes, et perspective de genre

25. Étant donné la fonction procréatrice des femmes, la réalisation du droit des femmes à la santé sexuelle et procréative est indispensable à la réalisation de l'ensemble de leurs droits fondamentaux. Le droit des femmes à la santé sexuelle et procréative est indispensable à leur autonomie et au droit qui leur revient de décider véritablement de leur vie et de leur santé. L'égalité de genre impose aussi de tenir compte des besoins de santé des femmes, qui diffèrent de ceux des hommes, et d'assurer les services appropriés aux femmes selon le moment de leur vie où elles se trouvent.

²¹ Voir Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 25.

26. La discrimination et la violence systématiques à laquelle certaines femmes se heurtent tout au long de leur vie nécessitent une compréhension approfondie de la notion d'égalité de genre dans le contexte du droit à la santé sexuelle et procréative.

L'absence de discrimination fondée sur le sexe, garantie au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, et l'égalité des femmes, garantie à l'article 3, supposent de mettre fin non seulement à la discrimination directe mais aussi à la discrimination indirecte, et de garantir non seulement l'égalité formelle mais aussi l'égalité fondamentale²².

27. Des lois, des politiques et des pratiques neutres en apparence peuvent perpétuer les inégalités de genre et la discrimination à l'égard des femmes qui existent déjà. L'égalité fondamentale suppose que les lois, les politiques et les pratiques ne maintiennent pas les désavantages intrinsèques auxquels se heurtent les femmes dans l'exercice de leur droit à la santé sexuelle et procréative, mais plutôt y remédient. Les stéréotypes, les présupposés et les attentes fondés sur le sexe qui veulent que les femmes soient les subordonnées des hommes et aient pour seul rôle celui de mères élevant les enfants, en particulier, sont des obstacles à l'égalité fondamentale entre les sexes, notamment au droit égal à la santé sexuelle et procréative, et doivent évoluer ou cesser, de même que le cantonnement des hommes dans le rôle de chef de famille et de soutien de famille²³. Parallèlement, des mesures spéciales, temporaires ou permanentes, sont nécessaires pour accélérer l'égalité de fait des femmes et pour protéger la maternité²⁴.

28. La réalisation des droits des femmes et de l'égalité de genre, en droit comme dans la pratique, impose de rapporter ou de réformer les lois, les politiques et les pratiques discriminatoires dans le domaine de la santé sexuelle et procréative. Il est indispensable d'éliminer tous les obstacles qui entravent

l'accès des femmes à une offre complète de services, de biens, d'éducation et d'information en matière de santé sexuelle et procréative.

Pour réduire les taux de mortalité et de morbidité maternelles, des soins d'accouchement d'urgence, et des soins à la naissance, par un personnel qualifié, doivent être accessibles, y compris dans les régions rurales et isolées, et des mesures doivent être prises pour empêcher les avortements non médicalisés.

Pour empêcher les grossesses non souhaitées et les avortements non médicalisés, les États doivent prendre des mesures juridiques et pratiques afin de garantir l'accès de tous les individus à des moyens de contraception accessibles, abordables, sûrs et efficaces et à une éducation complète dans le domaine de la sexualité, y compris à l'intention des adolescents ; de libéraliser les lois restrictives sur l'avortement ; de garantir aux femmes et aux filles l'accès à des services d'avortement médicalisé et à des soins postérieurs de qualité, notamment en formant des prestataires de soins ; et de respecter le droit des femmes de prendre des décisions autonomes en ce qui concerne leur santé sexuelle et procréative²⁵.

29. Il importe également d'engager des campagnes de prévention et d'information et des mesures correctives pour protéger tous les individus des pratiques et des normes préjudiciables qui les privent de la pleine jouissance de leur santé sexuelle et procréative, notamment des mutilations génitales féminines, des mariages d'enfants et des mariages forcés et de la violence familiale et sexuelle, entre autres. Les États parties doivent mettre en place des lois, des politiques et des programmes pour empêcher les atteintes au droit de tous les individus à l'autonomie de décision en matière de santé sexuelle et procréative, à l'abri de la violence, de la contrainte et de la discrimination, et répondre à ces atteintes et y remédier.

²² Observation générale no 16 (2005) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels.

²³ Voir Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 5.

²⁴ Il est question au paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de « mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes », et au paragraphe 2 du même article de « mesures spéciales ... qui visent à protéger la maternité ». Voir aussi observation générale N° 16 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 15.

²⁵ A/69/62 ; voir aussi OMS, Avortement sécurisé : directives techniques et stratégiques à l'intention des systèmes de santé, 2e éd. (2012).

Discrimination croisée et multiple

30. Les individus appartenant à certains groupes peuvent être touchés plus que d'autres par la discrimination croisée dans le contexte de la santé sexuelle et procréative. Comme cela a été établi, de façon non limitative, par le Comité²⁶, des groupes comme les femmes pauvres, les personnes handicapées, les migrants, les minorités autochtones ou d'autres minorités ethniques, les adolescents, les lesbiennes, les gays, les bisexuels, les transgenres et les intersexués, et les personnes séropositives ou atteintes du sida sont exposées à un plus grand risque de discrimination multiple.

Les femmes, les filles et les garçons victimes de la traite et de l'exploitation sexuelle sont soumis à la violence, à la contrainte et à la discrimination dans leur vie quotidienne, et leur santé sexuelle et procréative est mise en danger. Par ailleurs, les femmes et les filles vivant dans des situations de conflit sont particulièrement exposées à un risque important de violation de leurs droits, notamment par le viol systématique, l'esclavage sexuel, la grossesse forcée et la stérilisation forcée²⁷.

Les mesures visant à garantir la non-discrimination et l'égalité fondamentale doivent tenir compte de l'effet souvent aggravé que la discrimination croisée exerce sur la réalisation du droit à la santé sexuelle et procréative, et chercher à y remédier.

31. Des lois, des politiques et des programmes, notamment des mesures spéciales temporaires, sont indispensables pour empêcher la discrimination, la stigmatisation et les stéréotypes négatifs qui entravent l'accès à la santé sexuelle et procréative et y mettre fin. Les détenus, les réfugiés, les apatrides, les demandeurs d'asile et les migrants sans papiers, étant donné la vulnérabilité supplémentaire à laquelle les expose leur situation de détention ou leur statut juridique, sont aussi des groupes qui présentent des besoins spéciaux, et l'État doit prendre des dispositions particulières pour leur garantir l'accès à l'information, aux produits et aux soins de santé sexuelle et procréative. Les États doivent faire en sorte que nul ne puisse faire l'objet de harcèlement pour avoir exercé son droit à la santé sexuelle et procréative.

L'élimination de la discrimination systémique passe souvent, en outre, par l'allocation de ressources accrues aux groupes qui sont habituellement laissés pour compte²⁸, et des mesures pour veiller à ce que les lois et les politiques antidiscriminatoires soient observées en pratique par les fonctionnaires et les divers acteurs.

32. Les États parties doivent prendre des mesures pour protéger les personnes travaillant dans le secteur du sexe contre toutes les formes de violence, de contrainte et de discrimination. Ils doivent veiller à ce que ces personnes aient accès à l'ensemble des services de santé sexuelle et procréative.

²⁶ Notamment les groupes exposés à la discrimination pour les motifs suivants : la race et la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, y compris l'ethnicité, l'âge, la nationalité, la situation matrimoniale et familiale, le handicap, l'orientation sexuelle et l'identité de genre, l'intersexualité, l'état de santé, le lieu de résidence, la situation économique et sociale ou toute autre situation ; ainsi que les personnes exposées à des formes multiples de discrimination. Voir observation générale no 20 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

²⁷ Voir la Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993 (A/CONF.157/23), par. 38 ; et la Déclaration et le Programme d'action de Beijing de 1995 (A/CONF.177/20), par. 135.

²⁸ Voir observation générale no 20 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 39.

IV. Obligations des États parties

A. Obligations juridiques générales

33. Comme le prescrit le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, les États parties doivent agir, au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à la santé sexuelle et procréative. Les États parties doivent agir aussi rapidement et efficacement que possible en vue de la pleine réalisation du droit à la santé sexuelle et procréative. Cela signifie que si cet objectif peut être atteint progressivement, des dispositions doivent être prises immédiatement ou dans un délai acceptable pour le réaliser. Ces dispositions doivent être délibérées, concrètes et ciblées, et utiliser tous les moyens appropriés, y compris l'adoption de mesures législatives et budgétaires, ou autres.

34. Les États parties ont l'obligation immédiate de mettre fin à la discrimination à l'égard des individus et des groupes et de leur garantir un droit égal à la santé sexuelle et procréative. Ils sont donc tenus de rapporter ou de réformer les lois et les politiques qui retirent ou limitent à certains individus ou groupes la possibilité d'exercer leur droit à la santé sexuelle et procréative.

Il existe un grand nombre de lois, de politiques et de pratiques qui compromettent l'autonomie et le droit à l'égalité et à la non-discrimination dans le plein exercice du droit à la santé sexuelle et procréative, à titre d'exemple la criminalisation de l'avortement ou bien des lois restrictives sur l'avortement. Les États parties doivent aussi veiller à ce que tous les individus et les groupes bénéficient d'un accès égal à tous les renseignements, les produits et les services de santé sexuelle et procréative, notamment en supprimant tous les obstacles auxquels peut être exposé tel ou tel groupe.

35. Les États doivent adopter les mesures nécessaires pour mettre fin aux situations, et lutter contre les comportements qui perpétuent les inégalités et la discrimination - fondés sur le genre en particulier - afin de permettre à tous les individus et les groupes de bénéficier de la santé sexuelle et procréative dans des conditions d'égalité²⁹.

Les États doivent reconnaître les normes sociales et les structures de pouvoir qui entravent l'exercice de leurs droits à égalité, notamment l'incidence des rôles sexosociaux sur les déterminants sociaux de la santé, et prendre des mesures pour y remédier. Ces mesures doivent s'attaquer aux stéréotypes, préjugés et normes discriminatoires concernant la sexualité et la procréation, qui sont à l'origine de lois restrictives et compromettent la santé sexuelle et procréative, et s'employer à y mettre fin.

36. Le cas échéant, les États doivent adopter des mesures temporaires spéciales pour surmonter les situations de discrimination anciennes et les stéréotypes tenaces à l'égard de certains groupes et mettre fin aux situations qui perpétuent la discrimination. Ils doivent s'employer à faire en sorte que tous les individus et les groupes bénéficient effectivement de leur santé sexuelle et procréative dans des conditions d'égalité fondamentale.

37. Il incombe à tout État partie d'établir qu'il a obtenu le maximum des ressources disponibles, y compris celles qui peuvent être obtenues dans le cadre de l'assistance et de la coopération internationales, afin de s'acquitter de ses obligations au regard du Pacte.

²⁹ Voir observation générale N° 16 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 6 à 9.

38. Les mesures régressives doivent être évitées, et si de telles mesures sont appliquées, il appartient à l'État partie d'en prouver la nécessité³⁰. Cela vaut tout autant dans le contexte de la santé sexuelle et procréative.

Les mesures ci-après, à titre d'exemple, ont un caractère régressif : le retrait de médicaments de santé sexuelle et procréative des listes nationales de médicaments autorisés ; les lois ou les politiques qui révoquent le financement public des services de santé sexuelle et procréative ; l'imposition de restrictions à l'information, aux biens et aux services dans le domaine de la santé sexuelle et procréative ; l'adoption de loi criminalisant certains comportements et certaines décisions de santé sexuelle et procréative ; et les modifications de lois et de politiques qui réduisent le contrôle par les États de l'obligation pour les acteurs privés de respecter le droit des individus d'avoir accès aux services de santé sexuelle et procréative.

Dans les cas extrêmes où ils ne pourraient éviter des mesures régressives, les États doivent veiller à ce que celles-ci soient seulement temporaires, n'aient pas d'incidence disproportionnée sur les individus et les groupes défavorisés et marginalisés, et en tout état de cause ne soient pas appliquées de manière discriminatoire.

B. Obligations juridiques spécifiques

39. Les États parties ont l'obligation de respecter, de protéger et de réaliser le droit de chacun à la santé sexuelle et procréative.

Obligation de respecter

40. L'obligation de respecter impose aux États de ne pas s'ingérer, directement ou indirectement, dans l'exercice individuel du droit à la santé sexuelle et procréative. Les États

ne doivent pas restreindre l'accès à la santé sexuelle et procréative, ni le refuser à qui que ce soit, y compris par des lois qui criminalisent les services et l'information dans ce domaine, et la confidentialité des données de santé doit être préservée.

Les États doivent réformer les lois qui entravent l'exercice du droit à la santé sexuelle et procréative. On mentionnera à cet égard les lois criminalisant l'avortement, la non-déclaration d'une situation de séropositivité, d'exposition au VIH ou de transmission du VIH, les rapports sexuels entre adultes consentants, et l'identité ou l'expression transgenres³¹.

41. L'obligation de respecter impose aussi aux États de supprimer les lois et les politiques qui entravent l'accès aux services de santé sexuelle et procréative, et de s'abstenir d'en adopter. Cela recouvre l'obligation d'obtenir l'accord d'un tiers, notamment d'un parent, de l'époux ou d'une autorité judiciaire, pour l'accès aux services et à l'information de santé sexuelle et procréative, y compris pour l'avortement et la contraception ; le fait de dispenser des conseils partiels et d'imposer certains délais pour le divorce, le remariage ou l'accès aux services d'avortement ; le dépistage obligatoire du VIH ; et l'exclusion de certains services de santé sexuelle et procréative des budgets de l'État ou de l'aide internationale. La diffusion de fausses informations et la restriction du droit d'accès à l'information relative à la santé sexuelle et procréative violent l'obligation qu'ont les États de respecter les droits de l'homme.

Les États au niveau national, et les États donateurs doivent s'abstenir, concernant l'information relative à la santé sexuelle et procréative et la diffusion de celle-ci au public et aux individus, de toute censure, dissimulation, représentation erronée ou criminalisation³². De telles restrictions entravent l'accès à l'information et aux services, et peuvent alimenter la stigmatisation et la discrimination³³.

³⁰ Voir observation générale no 16 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 32.

³¹ Voir notamment E/C.12/1/Add.105 et Corr.1, par. 53 ; recommandation générale no 24 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, par. 24 et 31 c) ; A/66/254 ; et A/HRC/14/20.

Obligation de protéger

42. L'obligation de protéger impose aux États de prendre des mesures pour empêcher des tiers de s'ingérer directement ou indirectement dans l'exercice du droit à la santé sexuelle et procréative. Elle leur impose d'adopter et d'appliquer des lois et des politiques interdisant les comportements de tiers qui portent atteinte à l'intégrité physique et mentale ou compromettent le plein exercice du droit à la santé sexuelle et procréative, y compris les pratiques d'établissements médicaux privés, de compagnies d'assurance, d'entreprises pharmaceutiques et de fabricants de produits et de matériel de santé. Il convient à ce titre d'interdire la violence et les pratiques discriminatoires, dont l'exclusion de certains individus ou groupes de l'accès aux services de santé sexuelle et procréative.

43. Les États doivent interdire et empêcher le fait pour des acteurs privés d'imposer des obstacles pratiques ou procéduraux aux services de santé, en refusant l'accès à un établissement, en pratiquant la désinformation, en appliquant des frais officieux, ou en imposant l'autorisation de tiers, notamment. Lorsque les prestataires de santé sont autorisés à invoquer l'objection de conscience, les États doivent réglementer dûment cette pratique pour faire en sorte qu'elle n'empêche personne d'avoir accès aux soins de santé sexuelle et procréative, notamment en obligeant à indiquer un prestataire accessible qui soit disposé à effectuer les services demandés, et n'empêche pas les services d'être assurés dans les situations d'urgence³⁴.

44. Les États ont l'obligation de veiller à ce que les adolescents aient pleinement accès à une information suffisante sur la santé sexuelle et procréative, y compris la planification familiale et les contraceptifs, les risques de la grossesse précoce et la prévention et le traitement des maladies sexuellement transmissibles,

notamment du VIH/sida, indépendamment de leur situation matrimoniale et de l'accord de leurs parents ou leurs tuteurs, dans le respect de la vie privée et de la confidentialité³⁵.

Obligation de réaliser

45. L'obligation de réaliser le droit à la santé sexuelle et procréative impose aux États d'adopter les mesures législatives, administratives, budgétaires et judiciaires, et les mesures d'information et autres qui s'imposent pour garantir la pleine réalisation du droit à la santé sexuelle et procréative³⁶.

Les États doivent viser à garantir un accès universel sans discrimination pour tous les individus, dont les membres de groupes marginalisés et défavorisés, à une gamme complète de services de santé sexuelle et procréative de qualité, dont les soins de santé maternelle; l'information et les services en matière de contraception ; les services d'avortement médicalisé ; et la prévention, le diagnostic et le traitement de l'infertilité, des cancers liés à la procréation, des infections sexuellement transmissibles et du VIH/sida, y compris par des médicaments génériques. Les États doivent garantir des soins de santé physique et mentale aux victimes de la violence sexuelle et conjugale dans toutes les situations, notamment l'accès à des services de prévention postérieurs, à la contraception d'urgence et à des services d'avortement médicalisé.

46. L'obligation de réaliser impose aussi aux États de prendre des mesures pour supprimer les obstacles pratiques à la pleine réalisation du droit à la santé sexuelle et procréative, notamment les coûts disproportionnés et l'absence d'accès physique ou géographique aux soins de santé dans ce domaine. Les États doivent veiller à ce que les prestataires de santé aient la formation voulue pour assurer des services respectueux et de qualité en matière de santé sexuelle et procréative, et à ce que ces prestataires soient répartis équitablement sur l'ensemble du territoire.

³² Observation générale no 14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ; observation générale no 4 (2003) du Comité des droits de l'enfant sur la santé et le développement de l'adolescent dans le contexte de la Convention relative aux droits de l'enfant.

³³ Amnesty International, *Left Without a Choice : Barriers to Reproductive Health in Indonesia* (2010).

³⁴ Voir E/C.12/POL/CO/5, par. 28 ; A/66/254, par. 24 et 65 m) ; et recommandation générale no 24 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, par. 11.

³⁵ Observation générale no 4 du Comité des droits de l'enfant, par. 28 et 33.

³⁶ Voir observation générale no 14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 33, 36 et 37.

47. Les États doivent adopter et faire appliquer des normes et des principes directeurs fondés sur des éléments factuels pour la fourniture des services de santé sexuelle et procréative, et ces orientations doivent être actualisées régulièrement pour tenir compte des progrès médicaux. Parallèlement, les États sont tenus d'assurer pour tous une éducation complète sur la santé sexuelle et procréative qui soit adaptée à l'âge, soit factuelle et soit scientifiquement exacte³⁷.

48. Les États doivent aussi agir résolument pour éliminer les obstacles sociaux (normes ou croyances) qui empêchent les individus de tout âge des deux sexes, les femmes, les filles et les adolescents, d'exercer de façon autonome leur droit à la santé sexuelle et procréative. Les présupposés, les préjugés et les tabous sociaux concernant la menstruation, la grossesse, l'accouchement, la masturbation, la vasectomie et la fécondité doivent être modifiés de façon à ne pas constituer un obstacle à l'exercice du droit à la santé sexuelle et procréative.

C. Obligations fondamentales

49. Les États parties ont l'obligation fondamentale d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel du droit à la santé sexuelle et procréative.

À cet égard, les États parties doivent s'inspirer de la jurisprudence et des instruments contemporains³⁸ dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que des principes directeurs et des protocoles les plus actuels établis par les organismes des Nations Unies, et par l'OMS et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)³⁹ en particulier. Les obligations fondamentales recouvrent au moins les éléments ci-après :

a) Abroger ou supprimer les lois, les politiques et les pratiques qui incriminent, entravent ou compromettent l'accès des individus

ou de certains groupes aux ressources, aux services, aux biens et à l'information de santé sexuelle et procréative ;

b) Adopter et appliquer une stratégie et un plan d'action nationaux dotés d'un budget suffisants sur la santé sexuelle et procréative, qui soient conçus, révisés périodiquement et suivis au moyen d'un processus participatif et transparent, et soient ventilés par motif de discrimination interdit ;

c) Garantir un accès universel et équitable à des services, des biens et des ressources de santé sexuelle et procréative abordables, acceptables et de qualité, en particulier pour les femmes et les groupes défavorisés et marginalisés ;

d) Établir et faire respecter l'interdiction juridique des pratiques néfastes et de la violence sexiste, notamment des mutilations génitales féminines, du mariage d'enfants et du mariage forcé et de la violence familiale et sexuelle, y compris le viol conjugal, tout en garantissant le droit à la vie privée, à la confidentialité et à la prise libre, éclairée et responsable des décisions, à l'abri de toute contrainte, discrimination ou crainte de violence, concernant les besoins et les comportements individuels de santé sexuelle et procréative ;

e) Prendre des mesures pour empêcher les avortements non médicalisés et assurer les soins et les conseils postavortement nécessaires ;

f) Veiller à ce que tous les individus et groupes aient accès en matière de santé sexuelle et procréative à une éducation et une information complètes qui soient non discriminatoires, non partiales, et factuelles, et qui tiennent compte de l'évolution des aptitudes des enfants et des adolescents ;

g) Fournir les médicaments, les équipements et les technologies indispensables à la santé sexuelle et procréative, en se fondant notamment sur la liste modèle OMS des médicaments essentiels⁴⁰ ;

³⁷ Voir observation générale no 14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ; recommandation générale no 30 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur les femmes dans la prévention des conflits, les conflits et les situations d'après conflit, par. 52 c) ; et observation générale no 15 du Comité des droits de l'enfant, par. 60.

h) Garantir l'accès à des voies de recours et des moyens de réparation efficaces et transparents, y compris administratifs et judiciaires, en cas de violation du droit à la santé sexuelle et procréative.

D. Obligations internationales

50. La coopération et l'assistance internationales sont un point fondamental du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte et sont déterminantes pour la réalisation du droit à la santé sexuelle et procréative. Conformément à cette disposition, les États qui ne sont pas en mesure de remplir leurs obligations et de réaliser le droit à la santé sexuelle et procréative faute de ressources suffisantes doivent faire appel à la coopération et à l'assistance internationales. Les États qui sont en mesure de le faire doivent répondre à ces demandes de bonne foi et eu égard à l'engagement international de consacrer au moins 0,7 % de leur revenu national brut à la coopération et à l'assistance internationales.

51. Les États parties doivent veiller, conformément aux obligations que leur impose le Pacte, à ce que les accords bilatéraux, régionaux et internationaux se rapportant à la propriété intellectuelle ou au commerce et aux échanges économiques auxquels ils adhèrent n'empêchent pas l'accès aux médicaments, aux moyens de diagnostic ou aux technologies pertinentes qui sont nécessaires pour prévenir ou traiter le VIH/sida ou d'autres maladies liées à la santé sexuelle et procréative.

Les États parties doivent veiller à ce que les accords internationaux et la législation nationale prévoient dans toute la mesure du possible des garanties et des flexibilités susceptibles d'être utilisées pour promouvoir et garantir l'accès de tous aux médicaments et aux soins de santé. Les États parties doivent

passer en revue les accords internationaux auxquels ils adhèrent, notamment en matière de commerce et d'investissements, afin d'en vérifier la compatibilité avec la protection du droit à la santé sexuelle et procréative, et les modifier si nécessaire.

52. Les États donateurs et les acteurs internationaux ont l'obligation de respecter les normes des droits de l'homme, qui s'appliquent aussi à la santé sexuelle et procréative. Dans cette optique, l'aide internationale ne doit pas imposer les restrictions en matière de d'information ou de services pouvant exister dans les États donateurs, éloigner des pays bénéficiaires les travailleurs qualifiés dans le domaine de la santé sexuelle et procréative, ni contraindre les pays bénéficiaires à adopter des modèles de privatisation. Par ailleurs, les États donateurs ne doivent pas renforcer ou cautionner des obstacles juridiques, procéduraux, pratiques ou sociaux au plein exercice de la santé sexuelle et procréative qui existeraient dans les pays bénéficiaires.

53. Les organisations intergouvernementales, et en particulier l'ONU et ses institutions spécialisées, ses programmes et ses organes, peuvent contribuer de façon décisive à la réalisation universelle du droit à la santé sexuelle et procréative. L'OMS, le FNUAP, l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et d'autres entités des Nations Unies assurent des services de conseil technique et d'information et des activités de renforcement des capacités.

Elles doivent coopérer efficacement avec les États parties, en tirant parti de leurs compétences respectives en ce qui concerne la réalisation du droit à la santé sexuelle et procréative au niveau national, compte dûment tenu de leur mandat particulier, en collaboration avec la société civile⁴¹.

³⁸ Voir, notamment, www.icpdbeyond2014.org ; communications no 17/2008, et no 22/2009, L. C. c. Pérou, conclusions adoptées le 17 octobre 2011, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ; et observations générales et recommandations du Comité des droits de l'enfant et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

³⁹ Voir notamment Manuel de terrain interorganisations sur la santé reproductive en situations de crise humanitaire (Groupe de travail interorganisations sur la santé reproductive en situations de crise, 2010), disponible à l'adresse http://www.who.int/reproductivehealth/publications/emergencies/field_manuel_rh_humanitarian_settings_fr.pdf?ua=1 ; et publications du FNUAP sur la santé sexuelle et procréative, disponible à l'adresse <http://www.unfpa.org/fr/santé-sexuelle-et-reproductive>.

⁴⁰ Voir liste modèle OMS des médicaments essentiels, sect. 18.3.

V. Violations

54. Les violations du droit à la santé sexuelle et procréative peuvent découler de l'action directe d'un État partie ou d'autres entités insuffisamment contrôlées par l'État. Les atteintes résultant d'une action recouvrent l'adoption de lois, de règlements, de politiques ou de programmes qui créent des obstacles à la réalisation du droit à la santé sexuelle et procréative, ou le fait d'abroger ou suspendre formellement des lois, règlements, politiques ou programmes à défaut desquels ce droit ne peut plus être exercé.

55. Les violations par omission recouvrent le fait de ne pas prendre les mesures nécessaires à l'exercice par tous du droit à la santé sexuelle et procréative et de ne pas adopter et appliquer les lois pertinentes. Le fait de ne pas garantir l'égalité formelle et réelle dans l'exercice du droit à la santé sexuelle et procréative constitue une violation de ce droit. Il doit être mis fin à la discrimination dans le droit et dans les faits pour permettre l'exercice du droit à la santé sexuelle et procréative sur un pied d'égalité⁴².

56. Les violations de l'obligation de respecter surviennent quand l'État, par des lois, des politiques ou des actes, compromet le droit à la santé sexuelle et procréative. Ces atteintes recouvrent l'ingérence de l'État dans le droit des individus à la maîtrise de leur corps et leur droit de prendre des décisions libres, éclairées et responsables à cet égard. Il y a violation également quand l'État supprime ou suspend des lois et des politiques qui sont nécessaires à l'exercice du droit à la santé sexuelle et procréative.

57. Une violation de l'obligation de respecter peut consister, à titre d'exemple, à créer des obstacles juridiques qui empêchent les individus d'accéder aux services de santé sexuelle et procréative, tels que des dispositions pénales visant les femmes qui avortent ou les

rapports sexuels entre adultes consentants. Interdire ou refuser en pratique l'accès à des services et des médicaments de santé sexuelle et procréative, notamment à la contraception d'urgence, enfreint également l'obligation de respecter.

Des lois et des politiques qui prescrivent des interventions médicales involontaires, contraintes ou forcées, dont la stérilisation forcée ou le dépistage obligatoire du VIH/sida, de la virginité ou de la grossesse, portent atteinte également à l'obligation de respecter.

58. Les lois et les politiques qui perpétuent indirectement des pratiques médicales forcées, y compris les politiques contraceptives et les thérapies hormonales fondées sur des incitations ou des quotas, et l'obligation pour obtenir la reconnaissance légale de son identité de genre de subir une intervention chirurgicale ou une procédure de stérilisation, constituent des violations supplémentaires de l'obligation de respecter. Violent également cette obligation les pratiques et les politiques publiques qui censurent l'information au sujet de la santé sexuelle et procréative ou en empêchent la diffusion, ou qui propagent une information inexacte, tendancieuse ou discriminatoire.

59. Des violations de l'obligation de protéger se produisent quand un État ne prend pas des mesures efficaces pour empêcher des tiers de compromettre l'exercice du droit à la santé sexuelle et procréative.

Cela recouvre le fait de ne pas interdire, ou de ne pas prendre des mesures pour empêcher toutes les formes de violence et de contrainte exercées par des particuliers et des entités privées, dont la violence familiale, le viol (y compris le viol conjugal), les agressions, les violences et le harcèlement sexuels, y compris pendant les situations de conflit, d'après-conflit et de transition ; la violence visant les personnes

⁴¹ Voir observation générale no 14 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 63 à 65.

⁴² Voir observation générale no 16 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 41.

lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées ou les femmes qui souhaitent avorter ou obtenir des soins postavortement ; des pratiques néfastes comme les mutilations génitales féminines, le mariage d'enfants et le mariage forcé, la stérilisation forcée, l'avortement forcé et la grossesse forcée ; et les opérations chirurgicales et les traitements médicalement injustifiés, irréversibles et non consentis effectués sur des nouveau-nés ou des enfants intersexués.

60. Les États doivent exercer une supervision et une réglementation efficaces de certains secteurs, dont les prestataires de santé privés, les compagnies d'assurance maladie, les établissements d'enseignement et de garde d'enfants, les établissements de soins, les camps de réfugiés, les prisons et les autres centres de détention, pour veiller à ce qu'ils ne portent pas atteinte au droit des individus à la santé sexuelle et procréative.

Les États ont l'obligation de veiller à ce que les compagnies privées d'assurance maladie ne refusent pas de couvrir les services de santé sexuelle et procréative. Ils ont aussi l'obligation extraterritoriale⁴³ de veiller à ce que les sociétés transnationales, notamment les entreprises pharmaceutiques dont l'activité est mondiale, ne violent pas le droit à la santé sexuelle et procréative de populations d'autres pays, dans le cadre, à titre d'exemple, d'essais de contraceptifs ou d'expériences médicales non consentis.

61. Les violations de l'obligation de réaliser le droit à la santé sexuelle et procréative surviennent quand les États ne prennent pas toutes les mesures nécessaires pour favoriser, promouvoir et garantir ce droit, au maximum des ressources disponibles.

Ce type de violation se produit quand un État omet d'adopter et d'appliquer une politique nationale de santé globale et équitable qui accorde toute la place voulue à la santé sexuelle et procréative, ou quand une politique ne répond pas suffisamment aux besoins des populations défavorisées et marginalisées.

62. Il y a aussi violation de cette obligation quand les États ne garantissent pas progressivement l'accès à des ressources, des biens et des services de santé sexuelle et procréative qui soient accessibles, acceptables et de qualité satisfaisante. Il y a violation, à titre d'exemple, quand un État ne garantit pas l'accès à toute la gamme des moyens de contraception de façon à permettre à chaque individu d'utiliser une méthode adaptée à sa situation et à ses besoins particuliers.

63. En outre, un État viole l'obligation de respecter quand il ne prend pas des mesures résolues pour supprimer les obstacles juridiques, procéduraux, pratiques et sociaux à l'exercice du droit à la santé sexuelle et procréative et pour faire en sorte que les prestataires de santé traitent tous les individus qui demandent des soins de cette nature avec respect et sans discrimination.

Il violerait aussi cette obligation en ne prenant pas des mesures pour que chaque individu ait accès à une information exacte et à jour sur la santé sexuelle et procréative, dans les langues et sous les formes appropriées, et pour que tous les établissements d'enseignement prévoient dans leur programme obligatoire une éducation impartiale, scientifiquement exacte, factuelle, adaptée à l'âge et exhaustive en matière de sexualité.

⁴³ Principes de Maastricht sur les obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels.

VI. Recours

64. Les États doivent veiller à ce que tous les individus aient accès à des recours significatifs et efficaces en cas de violation du droit à la santé sexuelle et procréative. On entend ici par recours, non limitativement, une réparation appropriée, efficace et rapide sous forme de restitution, d'indemnisation, de réadaptation, de satisfaction et de garanties de non-répétition, selon le cas.

L'exercice effectif d'un droit de recours nécessite de financer l'accès à la justice et l'information concernant l'existence de moyens de recours. Il importe aussi que le droit

à la santé sexuelle et procréative soit consacré dans les lois et les politiques et soit pleinement susceptible de recours au niveau national, et que les juges, les procureurs et les avocats soit informés du caractère exécutoire de ce droit.

Lorsque des tiers portent atteinte au droit à la santé sexuelle et procréative, les États doivent veiller à ce que ces violations donnent lieu à une enquête et des poursuites, et à ce que leurs auteurs aient à en répondre, tout en assurant des voies de recours aux victimes de telles violations.



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 23 (2016) sur le droit à des conditions de travail justes et favorables (art. 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)

I. Introduction

1. Le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables est reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et d'autres instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme¹, ainsi que dans des instruments juridiques internationaux portant sur des sujets similaires, en particulier les conventions et les recommandations de l'Organisation internationale du Travail (OIT)².

C'est une composante importante des droits liés au travail consacrés par le Pacte, et c'est le corollaire du droit au travail en tant qu'il est librement choisi et accepté. Dans le même

ordre d'idées, les droits syndicaux, la liberté syndicale et le droit de grève sont déterminants pour l'instauration, la préservation et la défense de conditions de travail justes et favorables³. De même, les prestations de sécurité sociale compensent l'absence de revenus du travail et complètent les droits des travailleurs⁴. L'exercice du droit à des conditions de travail justes et favorables est aussi un préalable à l'exercice d'autres droits prévus par le Pacte (et inversement), par exemple le droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint par la prévention des accidents et des maladies professionnelles, et le droit à un niveau de vie suffisant grâce à une rémunération décente.

¹ Voir Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 23 et 24 ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 5 ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 11 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 32 ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 25 ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 27 ; Charte sociale européenne (révisée), partie I, par. 2, 3, 4, 7 et 8 ; et partie II, art. 2, 3 et 4 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 14, 23, 31 et 32 ; Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, art. 7 ; et Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 15. Le libellé des dispositions figurant dans les différents instruments varient. Les instruments européens offrent une protection plus large, tandis que la Charte africaine prévoit l'obligation plus restreinte d'une rémunération égale pour un même travail.

² Si les conventions de l'OIT sont nombreuses à traiter directement et indirectement des conditions de travail justes et favorables, le Comité a retenu les conventions ci-après comme étant pertinentes aux fins de la présente observation générale : convention (no 1) sur la durée du travail (industrie), 1919 ; convention (no 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921 ; convention (no 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928 ; convention (N° 30) sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930 ; convention (no 47) des quarante heures, 1935 ; convention (no 95) sur la protection du salaire, 1949 ; convention (no 99) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951 ; convention (N° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 ; convention (no 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957 ; convention (no 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 ; convention (no 131) sur la fixation des salaires minima, 1970 ; convention (N° 132) sur les congés payés (révisée), 1970 ; convention (no 138) sur l'âge minimum, 1973 ; convention (N° 153) sur la durée du travail et les périodes de repos (transport routier), 1979 ; convention (no 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 ; Protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 ; convention (no 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981 ; convention (no 171) sur le travail de nuit, 1990 ; convention (N° 175) sur le travail à temps partiel, 1994 ; convention (no 183) sur la protection de la maternité, 2000 ; convention (no 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006 ; et convention (N° 189) sur les travailleurs domestiques, 2011.

³ Au paragraphe 2 de l'observation générale no 18 (2005) sur le droit au travail, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels met en évidence l'interdépendance entre le droit au travail au sens général de l'article 6 du Pacte ; la reconnaissance de la dimension individuelle du droit à des conditions de travail justes et favorables au sens de l'article 7 ; et la dimension collective visée à l'article 8.

⁴ Voir observation générale no 19 (2007) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à la sécurité sociale, par. 2.

2. L'importance du droit à des conditions de travail justes et favorables n'est pas encore pleinement prise en compte. Près de cinquante ans après l'adoption du Pacte, le niveau des salaires reste faible dans de nombreuses régions du monde, et partout les écarts de rémunération entre les sexes subsistent.

Le BIT estime que, chaque année, environ 330 millions de personnes sont victimes d'accidents du travail et 2 millions décèdent de causes liées au travail⁵. Dans près de la moitié des pays, la durée légale du travail hebdomadaire reste supérieure à quarante heures, atteignant souvent quarante-huit heures ; dans certains d'entre eux, la durée moyenne du travail est excessivement élevée. En outre, les travailleurs des zones économiques spéciales, des zones franches et des zones franches industrielles sont souvent privés du droit de jouir de conditions de travail justes et favorables car la législation du travail n'est pas appliquée dans ces lieux.

3. La discrimination, les inégalités et l'absence de repos et de loisirs garantis sont le lot de beaucoup de travailleurs de par le monde. Les

crises économiques, budgétaires et politiques ont conduit à des mesures d'austérité qui rognent sur les acquis. La complexité croissante des contrats de travail - contrats à court terme, contrats zéro heure et formes de travail atypiques - ainsi que l'érosion des normes nationales et internationales du travail, de la négociation collective et des conditions de travail se soldent par une protection insuffisante des conditions de travail justes et favorables. Même en période de croissance économique, nombreux sont les travailleurs qui ne jouissent pas de ces conditions.

4. Le Comité n'est pas sans savoir que la notion de travail et de travailleurs a évolué depuis la rédaction du Pacte et que de nouvelles catégories de travailleurs sont apparues telles que les travailleurs indépendants, les travailleurs de l'économie informelle, les travailleurs agricoles, les travailleurs réfugiés et les travailleurs non rémunérés. Donnant suite à l'observation générale N° 18 sur le droit au travail et fort de l'expérience acquise dans le cadre de l'examen des rapports des États parties, le Comité a rédigé la présente observation générale afin de contribuer à l'application intégrale de l'article 7 du Pacte.

II. Contenu normatif

5. Le droit à des conditions de travail justes et favorables est un droit qui est conféré à toute personne, sans distinction aucune. L'indication « toute personne » souligne le fait que ce droit s'applique à tous les travailleurs indépendamment du contexte - aux hommes et aux femmes, aux travailleurs jeunes ou plus âgés, aux travailleurs handicapés, aux travailleurs de l'économie informelle, aux travailleurs migrants, aux travailleurs appartenant à des minorités ethniques et autres, aux travailleurs domestiques, aux travailleurs indépendants, aux travailleurs agricoles, aux travailleurs réfugiés et aux travailleurs non rémunérés. Cette indication renforce l'interdiction générale de la discrimination énoncée au paragraphe 2 de l'article 2 et la disposition sur l'égalité figurant à l'article 3 du Pacte, et elle est complétée,

aux alinéas a) i) et c) de l'article 7, par d'autres dispositions sur l'égalité et le droit de ne faire l'objet d'aucune distinction.

6. L'article 7 définit une liste non exhaustive d'éléments fondamentaux propres à garantir des conditions de travail justes et favorables. L'emploi du terme « notamment » dénote que d'autres éléments, qui ne sont pas explicitement mentionnés, sont aussi importants. Dans ce contexte, le Comité a souligné systématiquement des facteurs comme l'interdiction du travail forcé et de l'exploitation sociale et économique des enfants et des jeunes, le droit de vivre à l'abri de la violence et du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, ainsi que le congé de maternité et de paternité rémunéré et le congé parental.

⁵ D'après le Bureau international du Travail (BIT), le nombre d'accidents et de maladies mortels et non mortels liés au travail dans le monde n'a pas varié sensiblement pendant la période allant de 1998 à 2008, même si le chiffre mondial masque des écarts entre les pays et les régions.

A. (Article 7, alinéa a) : rémunération qui procure un minimum, à tous les travailleurs

1. Une rémunération

7. La « rémunération » dépasse la seule notion de « salaire » pour inclure des prestations supplémentaires, directes ou indirectes, en espèces ou en nature, versées par l'employeur à l'employé, qui doivent être d'un montant juste et acceptable, telles que des dons, des contributions à l'assurance maladie, des prestations pour le logement et l'alimentation, et des services de crèche abordables sur place⁶.

8. L'expression « au minimum », employée à l'alinéa a) de l'article 7, vise manifestement à garantir que l'article ne puisse en aucun cas limiter les efforts faits pour augmenter le niveau de rémunération au-delà de ces critères⁷. Ce minimum s'applique à « tous les travailleurs », qui renvoie à la formule « toute personne » de la partie introductive.

9. Les critères minima en matière de rémunération sont un salaire équitable, une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune ; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes, et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail (al. a) i) de l'article 7) ; et une existence décente pour les travailleurs et leur famille (al. a) ii) de l'article 7).

2. Un salaire équitable

10. Tous les travailleurs ont droit à un salaire équitable. La notion de salaire équitable n'est pas statique car elle repose sur un ensemble de critères objectifs non exhaustifs, qui tiennent compte non seulement du travail produit mais aussi des responsabilités du travailleur, du niveau de qualification et d'éducation nécessaire pour exécuter le travail, de l'incidence du travail sur la santé et la sécurité du travailleur, des contraintes spécifiques liées au travail en question et des conséquences pour la vie personnelle et familiale du travailleur⁸. Toute appréciation du caractère équitable doit aussi tenir compte de la situation des travailleuses, notamment lorsque leur travail et leur rémunération ont toujours été sous-évalués.

Quand les travailleurs ont des contrats précaires, des compléments au salaire, ainsi que d'autres mesures de protection contre l'arbitraire peuvent être nécessaires au nom de l'équité pour atténuer le manque de sécurité de l'emploi. Les travailleurs ne devraient pas avoir à restituer une partie de leur salaire pour du travail déjà accompli et devraient recevoir l'ensemble des salaires et des prestations qui leur sont dus légalement à l'expiration du contrat de travail ou en cas de faillite ou de liquidation judiciaire de l'employeur. Les employeurs ont l'interdiction de restreindre le droit des travailleurs de disposer librement de leur rémunération.

Les détenus qui acceptent de travailler doivent recevoir un salaire équitable. La grande majorité de travailleurs considèrent qu'un salaire équitable est supérieur au salaire minimum. Le salaire doit être versé de façon régulière, ponctuelle et dans son intégralité.

⁶ Cette interprétation est étayée par l'alinéa a) de l'article 1 de la convention (no 100) de l'OIT sur l'égalité de rémunération, 1951, ratifiée par 171 États.

⁷ Voir travaux préparatoires A/2929 (1955), par. 5. Voir aussi Matthew Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development* (Oxford, Clarendon Press, 1995), chap. 6, sect. II.B.

⁸ Dans l'Étude d'ensemble sur les systèmes de salaire minima (2014), l'OIT indique que la notion de salaire équitable recouvre les notions de salaire minimum et de salaire vital (cette dernière notion étant plus proche de l'alinéa a) ii) de l'article 7 du Pacte) ; la notion de salaire équitable est donc plus générale.

⁹ Dans la présente observation générale, le lien entre le salaire et le coût de la vie est interprété comme un élément qui relève plus clairement de l'alinéa a) ii) de l'article 7 ; il importe toutefois de souligner que la notion de « salaire équitable » et la notion de rémunération permettant une existence décente sont interdépendantes.

3. Une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune ; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail

11. Non seulement les travailleurs doivent bénéficier d'une rémunération égale lorsqu'ils exercent des emplois identiques ou analogues, mais leur rémunération doit aussi être égale, même lorsque leur travail est complètement différent, mais néanmoins de valeur égale s'il est mesuré selon des critères objectifs. Cette obligation dépasse le simple cadre du salaire ou de la rémunération pour inclure d'autres paiements ou prestations versés directement ou indirectement aux travailleurs.

Si l'égalité entre les hommes et les femmes est particulièrement importante dans ce contexte, au point d'être mentionnée expressément à l'alinéa a) i) de l'article 7, le Comité réaffirme que l'égalité s'applique à tous les travailleurs sans distinction fondée sur la race, l'appartenance ethnique, la nationalité, le statut de migrant, l'état de santé, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou tout autre motif¹⁰.

12. Pour déterminer dans quelle mesure l'égalité est atteinte, il est nécessaire d'évaluer en permanence et de façon objective si le travail est de valeur égale et si la rémunération reçue est égale¹¹. L'évaluation doit couvrir une large gamme de critères. L'accent étant mis sur la « valeur » du travail,

les facteurs d'évaluation doivent recouvrir les compétences, les responsabilités et l'effort que doit produire le travailleur, ainsi que les conditions de travail. L'évaluation pourrait être fondée sur une comparaison des taux de rémunération à l'échelle des organisations, des entreprises et des professions.

13. Une évaluation objective des emplois est importante pour éviter la discrimination indirecte au moment de déterminer les taux de rémunération et de comparer la valeur des emplois. À titre d'exemple, une distinction entre le travail à temps plein, et le travail à temps partiel - versement de primes aux seuls employés travaillant à temps plein notamment - peut être source de discrimination indirecte à l'égard des employées dès lors qu'un pourcentage plus élevé de femmes travaille à temps partiel¹². De même, l'évaluation objective du travail doit être exempte de préjugés fondés sur le sexe.

14. L'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale s'applique à tous les secteurs. Quand l'État peut influencer directement sur les taux de rémunération, l'égalité doit être atteinte dans le secteur public aussi rapidement que possible en garantissant l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale dans la fonction publique aux échelons central, régional ou local, ainsi que pour tout travail sous contrat public ou au sein d'entreprises appartenant à l'État en tout ou partie¹³.

15. La rémunération fixée au moyen de conventions collectives doit viser à garantir l'égalité pour un travail de valeur égale. Les États parties doivent adopter des lois et d'autres mesures appropriées pour promouvoir l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, y compris dans le secteur privé, notamment en incitant à la création d'une classification des emplois qui ne tienne pas compte du sexe ; en fixant des objectifs

¹⁰ Voir Pacte, art. 2, par. 2 ; et observation générale no 20 (2009) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

¹¹ L'alinéa b) de l'article 1 de la convention (no 100) de l'OIT sur l'égalité de rémunération, 1951, indique que l'égalité de rémunération « pour un travail de valeur égale » renvoie aux « taux de rémunération fixés sans discrimination fondée sur le sexe ». La convention (no 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, étend le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale à d'autres motifs de discrimination interdits. En utilisant expressément la formule « sans distinction », l'article 7 va plus loin que la convention no 100 en accordant une protection contre la discrimination fondée sur d'autres motifs que le sexe.

¹² Voir convention (no 175) sur le travail à temps partiel, 1994, art. 5.

¹³ D'après la recommandation (no 90) de l'OIT sur l'égalité de rémunération, 1951, par. 1 et 2.

assortis de délais pour parvenir à l'égalité et des obligations déclaratives conçues pour déterminer si les objectifs ont été atteints ; et en imposant une réduction progressive des écarts entre les taux de rémunération applicables aux hommes et aux femmes pour un travail de valeur égale¹⁴. Les États parties doivent étudier la possibilité d'adopter une large gamme de mesures de formation professionnelle et autre à l'intention des femmes, y compris dans des domaines d'étude et d'activité non conventionnels.

16. Les notions de « conditions de travail pour les femmes qui ne soient pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes » et de « même rémunération pour un même travail », mentionnées dans la seconde partie de l'alinéa a) i) de l'article 7, sont plus restrictives que la notion d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. Premièrement, elles sont spécifiquement liées à la discrimination directe fondée sur le sexe, alors que la seconde notion n'établit aucune distinction.

Deuxièmement, elles optent pour une comparaison plus étroite entre deux emplois ou postes identiques, normalement dans la même entreprise ou organisation, plutôt que pour une définition plus générale de la rémunération fondée sur la valeur du travail. Ainsi, dès lors qu'un homme et une femme exercent des fonctions identiques ou similaires, ils doivent tous deux recevoir la même rémunération; cela n'affaiblit toutefois en rien l'obligation de prendre des mesures immédiates au titre de l'obligation plus générale de parvenir progressivement à l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale.

17. Les « conditions de travail » mentionnées à l'alinéa a) i) de l'article 7 recouvrent les « conditions » indiquées dans le contrat de travail qui peuvent influencer sur le taux de rémunération, ainsi que les « conditions » visées aux autres alinéas de l'article 7. Ainsi, une femme qui

accomplit un travail de même valeur que celui d'un homme ne doit pas disposer d'une moindre protection contractuelle ou de conditions contractuelles plus strictes que lui. Cette obligation n'empêche pas les femmes de bénéficier de conditions de travail spécifiques en rapport avec la grossesse et la protection de la maternité.

4. Rémunération procurant à tous les travailleurs une existence décente pour eux et leur famille

18. Étroitement liée aux notions d'équité et d'égalité, la « rémunération » doit aussi assurer une « existence décente » aux travailleurs et à leur famille. Si le salaire équitable et la même rémunération sont déterminés par rapport au travail effectué par un travailleur donné, ainsi que par comparaison avec d'autres travailleurs, la rémunération qui procure une existence décente doit être déterminée par rapport à des facteurs extérieurs tels que le coût de la vie et d'autres éléments de la situation économique et sociale.

Ainsi, la rémunération doit être suffisante pour permettre aux travailleurs et à leur famille de jouir d'autres droits figurant dans le Pacte tels que la sécurité sociale, les soins de santé, l'éducation et un niveau de vie suffisant, y compris la nourriture, l'eau et l'assainissement, le logement et le vêtement, et des dépenses additionnelles, tels les frais de déplacement domicile-travail.

19. Le salaire minimum est « le montant minimum de rémunération qu'un employeur est tenu de payer aux salariés pour le travail accompli pendant une période donnée, et qui ne peut être réduit par une convention collective ou un contrat individuel »¹⁵. Il offre un moyen de garantir aux travailleurs et à leur famille une rémunération permettant une existence décente.

¹⁴ Voir recommandation (no 90) de l'OIT sur l'égalité de rémunération, 1951, par. 4 et 5.

¹⁵ Définition sur laquelle s'appuie la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations dans un certain nombre de ses rapports et d'autres documents.

20. Les États parties doivent faire de l'adoption d'un salaire minimum révisé périodiquement, et indexé au moins sur le coût de la vie, une de leurs priorités, et prévoir un mécanisme à cet effet. Les travailleurs, les employeurs et leurs organisations représentatives doivent participer directement au fonctionnement de ce mécanisme.

21. Le salaire minimum ne peut être efficace que s'il est à la hauteur des objectifs visés à l'article 7. Le salaire minimum doit être reconnu dans la législation, être fixé d'après les critères d'une existence décente, et être appliqué avec cohérence.

Les éléments à prendre en considération pour fixer le salaire minimum sont souples, même s'ils doivent être rigoureux sur le plan technique, et peuvent inclure le niveau général des salaires dans le pays, le coût de la vie, les contributions et les prestations de sécurité sociale et les niveaux de vie relatifs. Le salaire minimum peut représenter un certain pourcentage du salaire moyen pour autant que ce pourcentage soit suffisant pour garantir aux travailleurs et à leur famille une existence décente¹⁶.

22. Pour fixer le salaire minimum, il est utile de tenir compte du salaire payé pour un travail de valeur égale dans les secteurs soumis à des conventions collectives salariales, ainsi que du niveau général des salaires dans le pays ou la zone considérés. Les impératifs de développement économique et social et l'obtention d'un taux d'emploi élevé doivent aussi être pris en considération, mais le Comité souligne que ces facteurs ne doivent pas être utilisés pour justifier un salaire minimum qui ne garantisse pas une existence décente aux travailleurs et à leur famille.

S'il est conscient qu'un gel du salaire minimum est fréquent en période de crise économique et financière, le Comité tient aussi à souligner

qu'afin de respecter l'article 7 du Pacte, les États parties ne doivent prendre une telle mesure qu'en dernier recours et à titre temporaire, en tenant compte des besoins des travailleurs en situation de vulnérabilité, et doivent revenir aux procédures normales de révision périodique et d'accroissement du salaire minimum dans les meilleurs délais¹⁷.

23. Le salaire minimum doit être appliqué systématiquement, en protégeant autant que possible l'ensemble des catégories de travailleurs, y compris les travailleurs en situation vulnérable. Le salaire minimum peut être d'application générale ou être différencié selon les secteurs, les régions, les zones et les catégories professionnelles¹⁸ pour autant qu'il s'applique sans discrimination directe ou indirecte et garantisse une existence décente.

Pour fixer le salaire minimum au niveau d'un secteur ou d'une branche d'activité, le travail accompli dans des secteurs qui emploient majoritairement des femmes, des minorités ou des travailleurs étrangers ne doit pas être sous-évalué par rapport au travail dans les secteurs qui emploient avant tout des hommes ou des ressortissants du pays. Il importe particulièrement de faire en sorte que les méthodes d'évaluation des emplois utilisées pour harmoniser ou adapter les programmes de salaire minimum par secteur ou profession ne soient pas elles-mêmes discriminatoires.

24. Le non-respect par les employeurs du salaire minimum doit être passible de sanctions pénales ou autres. Des mesures appropriées, notamment des inspections du travail efficaces, sont nécessaires pour garantir l'application des dispositions sur le salaire minimum dans la pratique. Les États parties doivent procurer une information suffisante sur le salaire minimum dans les langues et les dialectes pertinents, et sous des formes accessibles aux travailleurs handicapés ou illettrés.

¹⁶ Le Comité européen des droits sociaux a indiqué que pour être équitable, la rémunération doit en tout état de cause être supérieure au seuil de pauvreté dans le pays, soit 50 % du salaire moyen national.

¹⁷ Lettre sur les mesures d'austérité, adressée aux États parties par le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mai 2012.

¹⁸ Voir recommandation (no 135) de l'OIT sur la fixation des salaires minima, 1970, partie III, par. 5.

B. Article 7, alinéa b) : sécurité et hygiène au travail

25. La prévention des accidents et des maladies du travail est un aspect fondamental du droit à des conditions de travail justes et favorables et est étroitement liée aux autres droits consacrés par le Pacte, en particulier le droit au meilleur état de santé physique et mental susceptible d'être atteint¹⁹. Les États parties doivent adopter une politique nationale pour la prévention des accidents et des atteintes à la santé liés au travail en diminuant le plus possible les risques dans le milieu du travail²⁰, et garantir une large participation - des travailleurs, des employeurs et de leurs organisations représentatives - à la formulation, à l'application et à l'évaluation de cette politique²¹.

S'il n'est sans doute pas possible d'empêcher totalement les accidents et les maladies professionnels, les coûts humains et autres de l'inaction dépassent de loin la charge financière assumée par les États parties prenant des mesures de prévention immédiates qui seront amplifiées au fil du temps²².

26. La politique nationale doit couvrir toutes les branches d'activité économique, y compris les secteurs formel et informel et toutes les catégories de travailleurs²³, y compris les travailleurs engagés dans des formes atypiques d'emploi, les apprentis et les stagiaires. Elle doit tenir compte des risques spécifiques pour la sécurité et la santé des travailleuses, en cas de grossesse, ainsi que des travailleurs handicapés, sans discrimination aucune. Les travailleurs doivent pouvoir contrôler les conditions de travail sans crainte de représailles.

27. La politique en question doit aborder au moins les domaines suivants²⁴ : la conception,

l'essai, le choix, le remplacement, l'installation, l'aménagement, l'utilisation et l'entretien des composantes matérielles du travail (lieu de travail, milieu de travail, procédés de travail, outils, machines et matériels, ainsi que substances et agents chimiques, physiques et biologiques); les liens qui existent entre les principales composantes du travail et les capacités physiques et mentales des travailleurs, y compris leurs besoins ergonomiques ; la formation du personnel concerné ; et la protection des travailleurs et de leurs organisations représentatives contre toute mesure disciplinaire lorsqu'ils ont agi conformément à la politique nationale, notamment face à un danger grave et imminent.

28. En particulier, la politique doit indiquer les mesures spécifiques exigées des employeurs dans des domaines comme la prévention des accidents et des maladies et les interventions en cas d'accident ou de maladie ainsi que l'enregistrement et la notification des données pertinentes, étant donné la responsabilité fondamentale qui incombe à l'employeur de protéger la santé et la sécurité des travailleurs. Elle doit aussi prévoir un mécanisme, qui pourra être un organisme central, pour assurer la coordination des politiques et des programmes adoptés à l'appui de ces politiques ; et habiliter ce mécanisme à effectuer des examens périodiques.

Pour faciliter ces examens, la politique doit promouvoir la collecte et la diffusion de données fiables et valables sur une gamme aussi étendue que possible d'accidents et de maladies du travail, y compris les accidents survenant sur le trajet emprunté pour se rendre au travail et en revenir²⁵. La collecte de données doit respecter les principes des droits de l'homme, y compris la confidentialité des données personnelles et médicales²⁶, et la nécessité de disposer de données ventilées par sexe et autres critères pertinents.

¹⁹ Voir Pacte, art. 12, par. 2, al. b) et c).

²⁰ Voir convention (no 155) de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, art. 4, par. 1.

²¹ Ibid.

²² Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, chap. 6, sect. III.C.

²³ Voir convention (no 155) de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, art. 1, par. 1, et art. 2, par. 1. En particulier, cette politique doit prévoir la protection des travailleurs domestiques, ainsi que des travailleurs temporaires, des travailleurs à temps partiel, des apprentis, des travailleurs indépendants, des travailleurs migrants et des travailleurs du secteur informel.

²⁴ Voir convention (no 155) de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, art. 5, al. a), b), c) et e).

²⁵ Voir Protocole de 2002 relatif à la convention (no 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, art. 1, al. d).

²⁶ Ibid., art. 3, al. d).

29. La politique doit comporter des dispositions appropriées en matière de contrôle et de suivi de l'application, en vue notamment d'enquêtes efficaces, et prévoir les peines qui s'imposent en cas de violation, y compris le droit pour les autorités de suspendre l'activité d'entreprises présentant des risques. Les travailleurs victimes d'un accident ou d'une maladie professionnels évitables doivent disposer d'un droit de recours, y compris l'accès à des mécanismes de plainte appropriés, tels que des tribunaux, pour le règlement des litiges. En particulier, les États parties doivent faire en sorte que les travailleurs victimes d'un accident ou d'une maladie, et le cas échéant, les personnes à la charge de ces travailleurs, soient indemnisés comme il convient, notamment de leurs coûts de traitement, de la perte de leurs revenus et d'autres coûts, et puissent accéder à des services de réadaptation.

30. L'accès à l'eau potable, des installations sanitaires adéquates qui répondent aussi aux besoins spécifiques des femmes en matière d'hygiène, ainsi que des outils de promotion et des documents d'information sur les bonnes pratiques d'hygiène sont des éléments essentiels pour un environnement de travail sûr et salubre. Le congé maladie payé est indispensable pour que les travailleurs malades puissent recevoir un traitement en cas d'affection aiguë et chronique et pour réduire la transmission des maladies aux collègues.

C. Article 7, alinéa c) : même droit pour tous d'être promus, dans leur travail, à la catégorie supérieure appropriée, sans autre considération que la durée des services accomplis et les aptitudes

31. Tous les travailleurs ont droit aux mêmes possibilités de promotion par des procédures équitables, fondées sur le mérite et transparentes qui respectent les droits de l'homme. Les critères applicables de la

durée des services accomplis et des aptitudes doivent aussi comporter une évaluation de la situation personnelle ainsi que des rôles et des expériences différents des hommes et des femmes afin de garantir à tous la même possibilité d'être promus.

Il ne doit y avoir aucune place pour des critères inopportuns tels que la préférence personnelle ou les relations familiales, politiques et sociales. De même, les travailleurs doivent avoir la possibilité d'être promus, sans subir de représailles liées à leur activité syndicale ou politique. La « même possibilité pour tous d'être promus » impose que les recrutements, les promotions et les licenciements ne soient pas discriminatoires. Cela revêt une importance particulière dans le cas des femmes et d'autres travailleurs, notamment les travailleurs handicapés, les travailleurs issus de certaines minorités ethniques, nationales et autres, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées, les travailleurs plus âgés et les travailleurs autochtones.

32. L'égalité en matière de promotion passe par une analyse des obstacles directs et indirects à cette promotion ainsi que par l'adoption de mesures, dont la formation et les initiatives visant à aider les travailleurs à concilier responsabilités professionnelles et familiales, notamment des services abordables d'accueil de jour pour les enfants et les adultes dépendants. Afin d'accélérer l'égalité de fait, des mesures spéciales temporaires peuvent être nécessaires²⁷.

Ces mesures doivent faire l'objet d'un examen périodique et des sanctions appropriées doivent être appliquées dans le cas où elles ne sont pas respectées.

33. Dans le secteur public, les États parties doivent instaurer des normes objectives en matière de recrutement, de promotion et de licenciement afin de parvenir à l'égalité, en particulier entre les hommes et les femmes. Les promotions dans le secteur public doivent être soumises à un contrôle impartial. Pour le secteur privé, les États parties doivent adopter la législation qui convient (législation antidiscriminatoire de portée générale, notamment) pour garantir l'égalité de

²⁷ Voir observation générale no 16 (2005) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels, par. 15 ; et observation générale no 20, par. 38 et 39.

traitement en ce qui concerne le recrutement, la promotion et le licenciement, et effectuer des enquêtes pour mesurer l'évolution de la situation dans le temps.

D. Article 6, alinéa d) : repos, loisirs, limitation raisonnable de la durée du travail et congés payés périodiques, ainsi que rémunération des jours fériés

34. Le repos et les loisirs, la limitation de la durée du travail et les congés payés périodiques aident les travailleurs à maintenir un équilibre approprié entre leurs responsabilités professionnelles, familiales et personnelles et à éviter les états de tension, les accidents et les maladies liés au travail. Ils contribuent aussi à la réalisation d'autres droits consacrés par le Pacte ; ainsi, même si les États parties ont toute latitude compte tenu du contexte national, ils sont tenus de fixer des normes minimales qui doivent être respectées et ne doivent pas être refusées ou atténuées pour des considérations économiques ou de productivité. Les États parties doivent adopter, maintenir et appliquer des lois, des politiques et des réglementations qui tiennent compte de plusieurs facteurs présentés ci-après.

1. Limitation de la durée quotidienne du travail

35. La durée du travail doit être limitée dans toutes les activités, y compris le travail non rémunéré, à un nombre d'heures spécifié. Si la limite quotidienne générale (sans les heures supplémentaires) doit être de huit heures²⁸, la règle doit tenir compte des particularités de l'activité et permettre une certaine latitude pour répondre, par exemple, à différents types d'organisation du travail, comme le travail posté, les périodes de travail consécutives, le travail en situation d'urgence et les formules souples d'organisation du travail. Les

exceptions doivent être strictement limitées et être subordonnées à des consultations avec les travailleurs et leurs organisations représentatives. Quand la législation permet d'allonger la durée quotidienne du travail, les employeurs doivent compenser les journées de travail plus longues par des journées plus courtes, de sorte que la durée moyenne du travail sur plusieurs semaines n'excède pas la norme générale de huit heures par jour²⁹. L'obligation pour les travailleurs d'être d'astreinte ou de permanence doit être prise en compte dans le calcul des heures de travail.

36. La législation doit définir la durée quotidienne maximum du travail, qui peut varier en fonction des exigences des différentes activités mais ne doit pas aller au-delà de ce qui est considéré comme une durée maximum acceptable. Les mesures visant à aider les travailleurs à concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales ne doivent pas renforcer les stéréotypes selon lesquels les hommes sont les principaux soutiens de famille et les femmes doivent assumer la responsabilité principale du ménage. Si l'on veut parvenir à l'égalité fondamentale, les hommes aussi bien que les femmes ayant des responsabilités familiales doivent bénéficier de ces mesures sur un pied d'égalité³⁰.

2. Limitation de la durée hebdomadaire du travail

37. La durée hebdomadaire du travail doit aussi être limitée par la loi. Les mêmes critères que ceux indiqués pour la limitation de la durée quotidienne du travail s'appliquent. La limitation doit s'appliquer à tous les secteurs et pour tous les types de travail, y compris le travail non rémunéré. Des semaines de travail réduites peuvent s'appliquer, notamment en ce qui concerne les activités pénibles. Le Comité est conscient que beaucoup d'États parties ont opté pour une semaine de travail de quarante heures et recommande aux États qui ne l'ont pas encore fait de prendre des mesures progressives pour arriver à cet objectif³¹.

²⁸ Voir convention (no 1) de l'OIT sur la durée du travail (industrie), 1919, art. 2, et convention (no 30) sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930, art. 3. Bien que de portée très générale, ces conventions ne couvrent pas tous les secteurs d'activité économique, notamment les travailleurs agricoles et domestiques qui font l'objet de conventions et de recommandations plus tardives de l'OIT.

²⁹ D'après la convention (no 1) de l'OIT sur la durée du travail (industrie), 1919, art. 2, al. c) (s'agissant du travail posté uniquement).

³⁰ Voir convention (no 156) de l'OIT sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981.

³¹ Voir OIT, « Le temps de travail au XXI^e siècle », rapport soumis pour discussion à la Réunion tripartite d'experts sur l'aménagement du temps de travail (17-21 octobre 2011), par. 40, où il est indiqué que 41 % des pays fixent à quarante heures la durée normale de la semaine de travail (par. 40).

La législation doit accorder une certaine latitude permettant de dépasser la durée limite du travail hebdomadaire en fonction des différentes formules d'organisation du travail et des différents secteurs.

Néanmoins, en règle générale, la durée moyenne hebdomadaire du travail sur une certaine période doit satisfaire à la norme réglementaire pour une semaine de travail. Les travailleurs doivent recevoir un complément de rémunération au titre des heures travaillées en sus de la durée supplémentaire maximum autorisée accomplie au cours d'une semaine donnée.

3. Périodes de repos journalières

38. Le repos pendant la journée est important pour la santé et la sécurité des travailleurs, et la législation doit donc aménager des périodes de repos pendant la journée de travail et les protéger. Dans les cas où les travailleurs utilisent des machines ou effectuent des tâches dangereuses pour leur vie ou leur santé ou celles d'autres personnes, la législation doit prévoir des périodes de repos obligatoires.

La législation doit aussi prévoir une réglementation spécifique sur les périodes de repos à l'intention des travailleurs de nuit et reconnaître certaines situations, par exemple celle des femmes enceintes, des femmes allaitantes, qui peuvent avoir besoin de périodes de repos spécifiques pour allaiter, ou des travailleurs qui suivent un traitement médical.

Les périodes de repos journalières doivent tenir compte des possibilités offertes par des formules souples d'organisation du travail qui permettent d'allonger la durée du travail en échange d'un jour de repos supplémentaire par période d'une ou de deux semaines.

3. Périodes de repos hebdomadaires

39. Tous les travailleurs doivent bénéficier de périodes de repos hebdomadaires dont la durée doit être en principe d'au moins vingt-quatre heures consécutives par période de sept jours³², bien qu'une période de deux jours consécutifs de repos soit préférable en règle générale pour garantir la santé et la sécurité des travailleurs. Les journées de repos doivent correspondre aux us et coutumes du pays et des travailleurs en question³³ et s'appliquer simultanément à l'ensemble du personnel de l'entreprise ou du lieu de travail³⁴.

40. Les exceptions temporaires doivent être autorisées dans certains cas tels que les accidents, les cas de force majeure, les impératifs de travail urgents et les contraintes d'activité exceptionnelles, pour éviter la perte de biens périssables³⁵ et lorsque la nature du service fourni impose de travailler pendant les jours de repos généralement applicables (vente au détail durant le week-end, notamment).

Dans ces cas, les travailleurs doivent bénéficier d'un repos de compensation accordé autant que possible pendant la période de travail hebdomadaire et pour une durée d'au moins vingt-quatre heures³⁶. Toutes les exceptions doivent être décidées par voie de consultation avec les travailleurs et les employeurs et leurs organisations représentatives.

5. Congés annuels payés

41. Tous les travailleurs, y compris les travailleurs à temps partiel et les travailleurs temporaires, doivent bénéficier de congés payés annuels³⁷. La législation doit prévoir un droit de trois semaines ouvrées de congés payés au minimum par année de travail à temps plein.

³² Voir convention (N° 14) de l'OIT sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921, art. 2, par. 1 ; et convention (no 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957, art. 6, par. 1.

³³ Voir convention (N° 14) de l'OIT sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921, art. 2, par. 3, et convention (N° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957, art. 6, par. 3 et 4.

³⁴ Voir convention (N° 14) de l'OIT sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921, art. 2, par. 2, et convention (N° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957, art. 6, par. 2.

³⁵ Voir convention (N° 106) de l'OIT sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957, art. 8, par. 1. Voir aussi OIT, « Le temps de travail au XXI^e siècle », par. 21.

³⁶ Voir convention (N° 14) de l'OIT sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921, art. 5, et convention (N° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957, art. 8, par. 3.

³⁷ Voir convention (N° 132) de l'OIT sur les congés payés (révisée), 1970, art. 2, 3, 4, 5.1, 6, 7.1, 8.2, 11 et 12.

Les travailleurs doivent recevoir au moins leur rémunération normale pour la période de congés correspondante. La législation doit aussi spécifier que la période d'emploi minimum pour avoir droit aux congés payés ne doit pas dépasser six mois. Les travailleurs concernés doivent cependant bénéficier de congés payés proportionnels à la période d'emploi. Les congés pour maladie ou autre raison justifiée ne doivent pas être déduits des congés annuels rémunérés.

42. Les travailleurs à temps partiel doivent bénéficier de congés annuels payés équivalents à ceux de travailleurs à temps plein exerçant un emploi comparable et proportionnel à la durée de travail accomplie. Ne pas inclure les travailleurs à temps partiel dans le champ d'application de la loi aboutit à des inégalités entre les hommes et les femmes dans la mesure où une proportion plus élevée de femmes a recours au travail à temps partiel, notamment lorsqu'elles reprennent le travail après un congé de maternité.

43. Le moment choisi pour prendre ses congés annuels payés doit être subordonné à une décision négociée entre l'employeur et le travailleur ; néanmoins, la législation doit fixer une période minimum de congés annuels payés ininterrompus, qui atteint idéalement deux semaines. Les travailleurs ne peuvent pas renoncer à ces congés, y compris en échange d'une indemnité. À la cessation de service, les travailleurs doivent recevoir le solde de leur période de congés annuels ou une indemnité de remplacement équivalente au même niveau de rémunération garanti ou au même crédit de jours de congés.

44. La législation doit prévoir d'autres formes de congés, en particulier le droit à des congés de maternité et de paternité et à des congés parentaux ainsi qu'à des congés pour raisons familiales et des congés maladie payés. Les travailleurs ne doivent pas être recrutés sous contrat temporaire dans le but de les exclure de leur droit aux congés.

6. Jours fériés officiels rémunérés

45. Les travailleurs doivent bénéficier d'un nombre fixe de jours fériés officiels avec rémunération équivalente à celle d'une journée de travail normale. Ceux qui doivent travailler les jours fériés officiels doivent recevoir au moins le même salaire que pour une journée de travail normale ainsi qu'un congé de compensation correspondant au temps travaillé. La loi doit interdire le fait de subordonner le droit aux jours fériés officiels rémunérés à une obligation de travail minimum. Les jours fériés rémunérés ne doivent pas être comptabilisés au titre des congés annuels.

7. Formules souples d'organisation du travail

46. Compte tenu de l'évolution contemporaine du droit du travail et des pratiques dans le domaine de l'emploi, l'élaboration d'une politique nationale sur l'organisation souple du travail peut être indiquée. Cette politique peut notamment prévoir des modalités souples de programmation de l'horaire de travail, notamment des horaires souples, une compression de la durée de travail hebdomadaire et des emplois partagés, ainsi que des formules souples de travail couvrant le travail à domicile, le travail à distance ou le travail depuis un site annexe.

Ces mesures peuvent aussi contribuer à un meilleur équilibre entre responsabilités professionnelles et responsabilités familiales, pour autant qu'elles répondent aux besoins et aux problèmes différents des hommes et des femmes au travail. Les formules souples d'organisation du travail doivent répondre aux besoins aussi bien des travailleurs que des employeurs et, en aucun cas, n'être utilisées pour porter atteinte au droit à des conditions de travail justes et favorables.

E. Thèmes spéciaux de portée générale

47. Le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables concernant des groupes spécifiques :

a) Main-d'œuvre féminine: Les progrès réalisés sur les trois indicateurs principaux et interdépendants de l'égalité entre les sexes dans le contexte des droits du travail - « plafond de verre », « écart de rémunération entre hommes et femmes » et « plancher collant » - sont encore loin d'être satisfaisants. En raison de la discrimination croisée et du fait que les besoins des femmes ne sont pas abordés dans une perspective axée sur l'ensemble du cycle de la vie, les désavantages qu'elles cumulent ont des incidences négatives sur le droit qu'elles ont de jouir de conditions de travail justes et favorables et sur d'autres droits.

Il est nécessaire, en particulier, de remédier à la ségrégation professionnelle fondée sur le sexe et de parvenir à l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale ainsi qu'à l'égalité des possibilités de promotion, y compris en adoptant des mesures temporaires spéciales.

Toute évaluation de la « valeur » du travail doit se garder des stéréotypes sexistes susceptibles d'entraîner une sous-estimation des tâches principalement accomplies par des femmes. Les États parties doivent tenir compte des besoins différents des travailleurs et des travailleuses.

Par exemple, il peut être nécessaire de prendre des dispositions particulières pour protéger la sécurité et la santé des travailleuses enceintes en cas de déplacements ou de travail de nuit. Les services de garderie sur le lieu de travail et des modalités de travail flexibles peuvent contribuer à promouvoir l'égalité effective des conditions de travail. Les travailleuses bénéficiant de mesures spécifiques dans certains domaines ne doivent pas être pénalisées dans d'autres.

Les États parties doivent prendre des dispositions pour s'attaquer aux conceptions traditionnelles du rôle des hommes et des femmes ainsi qu'à d'autres obstacles structurels qui perpétuent les inégalités entre les sexes ;

b) Travailleurs jeunes et travailleurs âgés : Tous les travailleurs doivent être protégés contre la discrimination fondée sur l'âge.

Les jeunes travailleurs ne doivent pas subir de discrimination salariale, par exemple en étant contraints d'accepter des salaires faibles qui ne correspondent pas à leurs compétences. Le recours excessif aux stages et aux programmes de formation non rémunérés ainsi qu'aux contrats à court terme ou à durée déterminée, qui portent atteinte à leur sécurité de l'emploi, à leurs perspectives de carrière et à leurs prestations de sécurité sociale, n'est pas conforme au droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables.

Les lois et les règlements doivent comporter des dispositions spécifiques visant à protéger la sécurité et la santé des jeunes travailleurs, dont le relèvement de l'âge minimum d'admission à certains types d'emplois³⁸. Les travailleurs âgés doivent percevoir un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale et bénéficier des mêmes possibilités que les autres travailleurs d'être promus sur la base de leur expérience et de leur savoir-faire³⁹.

Il peut être nécessaire d'adopter des mesures particulières en matière de santé et de sécurité, et les travailleurs âgés doivent bénéficier de programmes de préparation à la retraite, s'ils le souhaitent⁴⁰. Pour faire face aux effets cumulés des discriminations à l'égard des travailleuses tout au long de la vie, il pourra être nécessaire de prendre des mesures ciblées afin de parvenir à l'égalité et de leur garantir un salaire équitable, la même possibilité d'être promues et les mêmes droits à pension que leurs collègues masculins ;

³⁸ Voir convention (N° 138) de l'OIT sur l'âge minimum, 1973, art. 3 et 7.

³⁹ Voir observation générale N° 6 (1995) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées, par. 23.

⁴⁰ Ibid., par. 24.

c) Travailleurs handicapés : Les travailleurs handicapés ont parfois besoin de bénéficier de mesures particulières pour pouvoir jouir de leur droit à des conditions de travail justes et favorables à égalité avec les autres travailleurs. Ils ne doivent pas être cantonnés dans des ateliers protégés. Ils doivent bénéficier d'un environnement de travail accessible et ne doivent pas se voir refuser un aménagement raisonnable, tels des aménagements du lieu de travail ou des formules de travail flexibles. Ils doivent aussi bénéficier d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale et ne doivent pas subir de discrimination salariale au motif que leur capacité de travail est perçue comme étant inférieure à celle des autres travailleurs ;

d) Travailleurs de l'économie informelle:

Bien que les travailleurs de l'économie informelle représentent un fort pourcentage de la main-d'œuvre mondiale, ils sont souvent exclus des statistiques nationales et ne sont protégés ni par la loi ni par les mécanismes nationaux de sauvegarde et de soutien, ce qui aggrave leur vulnérabilité. Si l'objectif général doit être de faire en sorte que tous les emplois intègrent l'économie formelle, les lois et les politiques doivent s'étendre explicitement aux travailleurs de l'économie informelle, et les États parties doivent faire le nécessaire pour collecter des données ventilées pertinentes afin que cette catégorie de travailleurs puisse progressivement jouir du droit à des conditions de travail justes et favorables.

C'est pourquoi, l'économie informelle doit relever du mandat du mécanisme de contrôle et d'application des dispositions compétent. Les femmes sont souvent surreprésentées dans l'économie informelle, où elles travaillent, par exemple, comme travailleuses occasionnelles, travailleuses à domicile ou travailleuses indépendantes, ce qui accentue les inégalités dans des domaines tels que la rémunération, la santé et la sécurité, le repos, les loisirs et les congés payés ;

e) Travailleurs migrants : Les travailleurs migrants, en particulier lorsqu'ils n'ont pas de papiers, sont exposés à l'exploitation, à une durée du travail excessive, à des salaires inéquitables et à des conditions de travail dangereuses et insalubres. Cette vulnérabilité est aggravée par des pratiques abusives en matière d'emploi qui permettent à l'employeur d'exercer un contrôle sur la situation du travailleur migrant au regard de la législation sur la résidence ou qui le lient à un employeur donné. Si les travailleurs migrants ne parlent pas la ou les langues du pays, ils risquent d'être mal informés de leurs droits et d'être incapables d'accéder aux mécanismes de plainte.

Les travailleurs sans papiers craignent souvent de subir des représailles de la part de leur employeur, voire, d'être expulsés s'ils cherchent à se plaindre de leurs conditions de travail. Les lois et les politiques doivent garantir que les travailleurs migrants bénéficient d'un traitement non moins favorable que celui dont bénéficient les travailleurs nationaux en matière de rémunération et de conditions de travail. Les travailleurs migrants internes sont aussi exposés à l'exploitation et ont besoin d'être protégés par des mesures législatives et autres afin que leur droit à des conditions de travail justes et favorables soit garanti ;

f) Travailleurs domestiques : L'immense majorité des travailleurs domestiques sont des femmes. Bon nombre de ces travailleurs appartiennent à des minorités ethniques ou nationales ou sont des migrants. Ils sont souvent isolés et peuvent être exploités, harcelés et, dans certains cas, en particulier ceux qui sont logés par leur employeur, soumis à des conditions assimilables à de l'esclavage. Souvent, ils n'ont pas le droit de se syndiquer ni la liberté de communiquer avec d'autres. À cause des stéréotypes, les compétences requises pour le travail domestique sont sous-évaluées ; en conséquence, ce type d'activité figure parmi les activités les moins bien rémunérées. Les travailleurs

domestiques ont le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables⁴¹, y compris d'une protection contre les abus, le harcèlement et la violence, de conditions de travail décentes, d'un congé annuel payé, d'une durée normale de travail, de périodes de repos journalières et hebdomadaires, à égalité de traitement avec les autres travailleurs, du régime de salaire minimum là où un tel régime existe, d'une rémunération fixée sans discrimination fondée sur le sexe, et de la sécurité sociale.

La législation doit reconnaître ces droits aux travailleurs domestiques et allouer les moyens nécessaires au contrôle du travail domestique, notamment par des services d'inspection du travail et la possibilité pour ces travailleurs de porter plainte et de demander réparation en cas d'atteintes à leurs droits ;

g) Travailleurs indépendants : Lorsqu'ils ne sont pas en mesure de dégager un revenu suffisant de leur activité, les travailleurs indépendants doivent avoir accès à des mécanismes de soutien appropriés.

Les travailleuses indépendantes doivent bénéficier d'une assurance maternité au même titre que les autres travailleuses⁴². La législation relative à la sécurité et à la santé au travail doit couvrir les travailleurs indépendants, les obligeant à suivre les programmes de formation pertinents, et viser à les sensibiliser à l'importance du repos, des loisirs et de la limitation de la durée du travail. Les petits agriculteurs, qui ont besoin du travail non rémunéré de membres de leur famille pour compenser les conditions difficiles dans lesquelles ils mènent leur activité, méritent une attention particulière ;

h) Travailleurs agricoles : Les travailleurs agricoles font souvent face à de graves difficultés socioéconomiques, au travail forcé, à des revenus précaires et à l'impossibilité d'accéder aux services essentiels. Il arrive qu'ils soient formellement

exclus des relations entre partenaires sociaux et des systèmes de sécurité sociale. Souvent, les travailleuses agricoles, en particulier dans les exploitations familiales, n'ont pas le statut de travailleur et n'ont donc pas le droit de toucher un salaire et de bénéficier d'une protection sociale, de devenir membres d'une coopérative agricole et d'avoir accès aux prêts, au crédit et à d'autres mesures destinées à améliorer les conditions de travail. Les États parties doivent promulguer des lois et des politiques qui garantissent aux travailleurs agricoles un traitement non moins favorable que celui dont jouissent d'autres catégories de travailleurs ;

i) Travailleurs réfugiés : À cause de leur statut souvent précaire, les travailleurs réfugiés restent exposés à l'exploitation, à la discrimination et aux mauvais traitements sur le lieu de travail, ils risquent d'être moins bien rémunérés que les ressortissants du pays, sont astreints à des journées de travail plus longues et travaillent dans des conditions plus dangereuses. Les États parties doivent promulguer une législation qui permet aux réfugiés de travailler dans des conditions non moins favorables que celles qui sont accordées à leurs ressortissants ;

j) Travailleurs non rémunérés : Les femmes s'acquittent de tâches qui sont importantes pour leur famille et pour l'économie nationale et elles passent deux fois plus de temps que les hommes à effectuer du travail non rémunéré. Les travailleurs non rémunérés, tels les personnes travaillant à domicile ou dans une entreprise familiale, les travailleurs bénévoles et les stagiaires non rémunérés, sont exclus du champ d'application des conventions de l'OIT et de la législation nationale. Ils ont le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables et doivent être protégés par les lois et les politiques relatives à la sécurité et à la santé au travail, au repos et aux loisirs, à la limitation raisonnable de la durée du travail, ainsi qu'à la sécurité sociale.

⁴¹ Voir convention (N° 189) de l'OIT sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, art. 5, 6, 7, 10, 11, 13, 14, 16 et 17.

⁴² Voir Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, communication N° 36/2012, Elisabeth de Blok et al. c. Pays-Bas, constatations adoptées le 17 février 2014.

Le droit de ne pas être victime de harcèlement, y compris de harcèlement sexuel.

48. Aucun travailleur ne doit être victime de harcèlement, y compris de harcèlement sexuel. Les textes législatifs, comme les lois contre la discrimination, le Code pénal et la législation du travail, doivent donner une définition large du harcèlement et mentionner explicitement le harcèlement sexuel et les autres formes de harcèlement tels que les actes de harcèlement fondés sur le sexe, le handicap, la race, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'intersexualité. Il y a lieu d'établir une définition spécifique du harcèlement sexuel sur le lieu de travail, et la législation doit le criminaliser et le sanctionner comme il convient.

Une politique nationale applicable sur le lieu de travail, dans le secteur public comme dans le secteur privé, doit comprendre au moins les éléments ci-après: a) s'appliquer explicitement aux actes de harcèlement commis et subis par tout travailleur quel qu'il soit ; b) interdire certains actes constitutifs de harcèlement, dont le harcèlement sexuel ; c) énumérer les devoirs spécifiques qui incombent aux employeurs, aux directeurs, aux superviseurs et aux travailleurs afin de prévenir et, s'il y a lieu, de régler les cas de harcèlement et d'accorder des réparations aux victimes ; d) prévoir l'accès à la justice pour les victimes, y

compris par le biais de l'aide juridictionnelle gratuite ; e) imposer une formation obligatoire à tous les employés, y compris aux directeurs et aux superviseurs ; f) protéger les victimes, y compris en prévoyant la désignation de personnes chargées de les assister ainsi que des mécanismes de plainte et des voies de recours ; g) interdire expressément les représailles; h) prévoir des procédures de notification et de communication des plaintes pour harcèlement sexuel à une autorité publique centrale et le traitement de ces plaintes ; i) mettre en place une politique destinée spécifiquement au lieu de travail qui soit clairement visible et qui soit élaborée en concertation avec les travailleurs, les employeurs et les organisations qui les représentent ainsi que d'autres partenaires concernés, telles les organisations de la société civile.

49. Les défenseurs des droits de l'homme doivent pouvoir contribuer à la pleine réalisation pour tous des droits visés par le Pacte, sans subir aucune forme de harcèlement. Les États parties doivent respecter, protéger et promouvoir l'action menée par les défenseurs des droits de l'homme et d'autres acteurs de la société civile en faveur de la réalisation du droit à des conditions de travail justes et favorables, notamment en facilitant leur accès à l'information et en leur permettant d'exercer leurs droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion et leur droit de participer à la vie publique.

III. Obligations

A. Obligations générales

50. Les États parties doivent respecter leurs obligations fondamentales et prendre des dispositions délibérées et concrètes tendant à la réalisation progressive du droit des travailleurs de jouir de conditions de travail

justes et favorables, en faisant usage de toutes les ressources disponibles⁴³. Outre la législation, qui est indispensable, les États doivent aussi garantir l'accès à des recours judiciaires et à d'autres recours utiles qui comprennent, sans s'y limiter, des mesures administratives, financières, éducatives et sociales.

⁴³ Observation générale N° 3 (1990) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des États parties.

51. Les États parties doivent œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour appliquer intégralement le droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables, mais disposent d'une certaine marge d'appréciation dans le choix des moyens appropriés pour le faire. Si l'instauration de conditions de travail justes et favorables relève aussi de la responsabilité d'acteurs non étatiques, telles les organisations d'employeurs et de travailleurs, en particulier à travers les conventions collectives, les États parties doivent prendre les dispositions réglementaires nécessaires pour faire effectivement respecter le droit considéré et sanctionner les employeurs publics et privés qui se soustraient à leurs obligations dans ce domaine.

52. Les États parties doivent éviter de prendre la moindre disposition délibérément régressive sans étude attentive préalable et sans justification sérieuse. Dès lors qu'un État partie cherche à adopter des dispositions régressives, par exemple, en cas de crise économique, il doit faire la démonstration qu'une telle disposition est temporaire, nécessaire, non discriminatoire et qu'elle respecte au moins les obligations fondamentales qui lui incombent⁴⁴.

Un État partie ne peut en aucun cas justifier l'adoption de mesures régressives concernant des aspects du droit de jouir de conditions de travail justes et favorables qui relèvent d'obligations fondamentales ou d'obligations ayant un effet immédiat. Les États parties qui, faute de ressources suffisantes, ont des difficultés à assurer la réalisation progressive de ce droit sont tenus de faire appel à l'aide et à la coopération internationales.

53. Les États parties doivent garantir que le droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables est exercé sans discrimination aucune. Ils ont notamment l'obligation de garantir que les femmes jouissent de conditions de travail qui ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes

et qu'elles reçoivent une rémunération égale pour un travail de valeur égale, ce qui exige l'élimination immédiate de la discrimination formelle et de la discrimination concrète⁴⁵. Les États parties doivent aussi combattre toutes les formes d'inégalité de traitement résultant de la précarité des relations de travail.

54. Pour s'assurer que chacun respecte ses obligations, les États parties doivent créer un système d'inspection du travail, avec la participation des partenaires sociaux, capable de contrôler que tous les travailleurs jouissent de tous les éléments du droit à des conditions de travail justes et favorables, y compris les travailleurs de l'économie informelle, les travailleurs domestiques et les travailleurs agricoles; de fournir des conseils aux travailleurs et aux employeurs ; et de dénoncer toute pratique abusive auprès des autorités compétentes.

Les services d'inspection du travail doivent être indépendants et dotés de ressources suffisantes et de professionnels qualifiés ; ils doivent aussi pouvoir s'appuyer sur des spécialistes et des experts médicaux et être habilités à se rendre sur les lieux de travail librement et sans notification préalable, à formuler des recommandations en vue de prévenir ou de pallier les problèmes et à faciliter l'accès des victimes à la justice.

Des sanctions doivent être appliquées dans le cas où leurs recommandations ne sont pas suivies. Les services d'inspection du travail doivent concentrer leurs efforts sur le suivi des droits des travailleurs et n'avoir aucune autre mission, par exemple le contrôle de la situation de ces personnes au regard de la législation relative à l'immigration.

55. Les États parties doivent définir des indicateurs et des critères qui permettent de surveiller l'exercice du droit de jouir de conditions de travail justes et favorables. Ces indicateurs et ces critères doivent porter sur les différents aspects du droit considéré, être ventilés par sexe

⁴⁴ Lettre sur les mesures d'austérité, adressée aux États parties par le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mai 2012. Lettre sur les mesures d'austérité, adressée aux États parties par le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mai 2012.

⁴⁵ Voir observation générale no 20 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 8.

et selon d'autres catégories pertinentes tels que l'âge, le handicap, la nationalité et la zone de résidence (rurale ou urbaine), et couvrir toutes les personnes résidant sur le territoire de l'État partie ou placées sous son contrôle.

Les États parties doivent définir les indicateurs les plus utiles en ce qui concerne l'application du droit au niveau national, tels que l'incidence des accidents du travail, le ratio des salaires hommes/femmes, la proportion de femmes et d'autres catégories sous-représentées aux postes de haut niveau, la proportion de travailleurs bénéficiant d'une formation professionnelle continue, le nombre de plaintes pour harcèlement reçues et réglées, les normes minimales en matière de repos, de loisirs, de durée du travail et de congés annuels payés, et les dispositions prises par les hommes et par les femmes pour concilier vie professionnelle et vie familiale. Lors du choix des indicateurs, les États parties sont invités à prendre en considération les documents d'orientation disponibles, notamment les listes d'exemples d'indicateurs relatifs aux articles 6 et 7 du Pacte élaborés par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et les indicateurs de l'OIT⁴⁶.

56. Le Comité souligne l'importance de la concertation concernant l'élaboration, l'application, l'examen et le suivi des lois et des politiques liées au droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, non seulement avec les partenaires sociaux traditionnels, à savoir les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives, mais aussi avec d'autres organisations concernées, telles les organisations représentant les personnes handicapées, les jeunes et les personnes âgées, les femmes, les travailleurs de l'économie informelle, les migrants et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées, ainsi qu'avec les représentants des groupes ethniques et des communautés autochtones.

57. Toute personne dont le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables n'a pas été respecté doit avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, notamment à une réparation adéquate, sous forme de

restitution, d'indemnisation, de satisfaction ou de garantie de non-répétition. L'accès à des voies de recours ne doit pas être refusé au motif que la personne lésée est un migrant en situation irrégulière. Les tribunaux mais aussi les institutions nationales des droits de l'homme, les services d'inspection du travail et d'autres mécanismes compétents doivent être saisis en cas d'atteinte au droit considéré. Les États parties doivent revoir et, au besoin, réformer leur législation et leurs codes de procédure afin de garantir l'accès aux voies de recours ainsi que l'équité procédurale. Une aide juridique doit être fournie pour assurer l'obtention d'une réparation et doit être gratuite pour ceux qui sont dans l'incapacité d'en assumer le coût.

B. Obligations juridiques spécifiques

58. Le droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables impose aux États parties des obligations comportant trois aspects. Premièrement, les États parties ont l'obligation de respecter le droit considéré en s'abstenant d'entraver directement ou indirectement son exercice. Cet aspect est particulièrement important lorsque l'État est l'employeur - entreprises d'État ou contrôlées par l'État.

Par exemple, les États parties ne doivent pas adopter des barèmes de traitement qui exercent une discrimination directe ou indirecte à l'égard des travailleuses ni conserver un système de promotion dans le secteur public qui favorise directement ou indirectement le sexe surreprésenté aux postes les plus élevés. Les États parties doivent prendre des dispositions pour prévenir les accidents du travail et les maladies professionnelles résultant de leurs actes ou omissions et y remédier.

Ils doivent aussi respecter les conventions collectives visant à introduire et à maintenir des conditions de travail justes et favorables et passer en revue la législation, y compris les lois et les règlements applicables aux entreprises, pour s'assurer qu'elle ne restreint pas le droit considéré⁴⁷.

⁴⁶ HCDH, Indicateurs des droits de l'homme: Guide pour mesurer et mettre en œuvre, (Genève, 2012) (HR/PUB/12/5), voir p. 104 la liste d'exemples d'indicateurs relatifs aux articles 6 et 7 du Pacte. Voir aussi la convention (no 160) de l'OIT sur les statistiques du travail, 1985.

⁴⁷ Voir Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, principe 3 b).

59. Dans le cadre de l'obligation qui leur incombe de protéger le droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables, les États parties doivent prendre des dispositions pour empêcher des tiers, tels des employeurs ou des entreprises du secteur privé, de s'immiscer dans l'exercice du droit considéré et sont tenus à d'autres obligations, notamment celle d'adopter des mesures pour prévenir les pratiques abusives et, lorsqu'elles se produisent, enquêter à leur sujet, en punir les auteurs et obtenir réparation pour les victimes grâce à des lois et des politiques efficaces et à des procédures judiciaires.

Par exemple, les États parties doivent veiller à ce que les lois, les politiques et les règlements régissant le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, telles la politique nationale sur la santé et la sécurité au travail ou la législation sur le salaire minimum et les normes minimales relatives aux conditions de travail, sont adaptés et effectivement appliqués⁴⁸.

Les États parties doivent imposer des sanctions et des peines appropriées aux tiers qui portent atteinte à l'un quelconque des éléments du droit considéré, y compris des réparations adéquates, des sanctions pénales et des mesures pécuniaires, telles des indemnisations, ou des mesures administratives.

Ils doivent aussi s'abstenir de passer des marchés de biens et de services avec des particuliers et des entreprises qui portent atteinte au droit considéré. Ils doivent veiller à ce que les mandats des services d'inspection du travail et d'autres mécanismes d'enquête et de protection s'étendent aux conditions de travail dans le secteur privé et à l'orientation des employeurs et des entreprises. Les mesures de protection doivent aussi englober le secteur informel. Certaines catégories de travailleurs, tels que les travailleurs domestiques, peuvent avoir besoin de mesures spécifiques.

60. L'obligation de mise en œuvre requiert des États parties qu'ils adoptent les mesures nécessaires à la pleine réalisation du droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables.

Les États parties sont notamment tenus d'adopter des mesures visant à faciliter et promouvoir le droit considéré et à en assurer l'exercice, notamment par le biais de la négociation collective et du dialogue social.

61. Pour faciliter l'exercice du droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, les États parties doivent prendre des mesures positives en faveur des travailleurs, en faisant une place suffisante à ce droit à travers des lois, des politiques et des règlements, par exemple, sur la non-discrimination, le salaire minimum non susceptible de dérogation, la sécurité et la santé au travail, l'assurance obligatoire, les normes minimales en matière de repos, de loisirs, de limitation de la durée du travail, de congés payés annuels et autres ainsi que de jours fériés.

Les États parties doivent aussi introduire des quotas et d'autres mesures temporaires spéciales pour permettre aux femmes et à d'autres membres de groupes victimes de discrimination d'accéder à des postes de haut niveau, et fournir des mesures d'incitation au secteur privé à cette fin.

62. Pour contribuer à l'évaluation de l'exercice du droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables, les États parties doivent établir des programmes de notification obligatoire des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que des mécanismes permettant d'évaluer systématiquement le niveau du salaire minimum, l'équité des salaires et l'écart de rémunération entre hommes et femmes au sein des organisations du secteur public et du secteur privé, y compris aux postes de haut niveau.

Les États parties doivent aussi examiner régulièrement les effets des lois et des politiques, en concertation avec les travailleurs et les employeurs, afin d'actualiser les normes à la lumière de la pratique. Par exemple, la politique nationale relative à la sécurité et la santé au travail doit comporter un mécanisme d'examen périodique intégré.

⁴⁸ Ibid., principe 3.

Les États parties doivent promouvoir l'élargissement des régimes de protection aux secteurs à risque ; adopter des programmes qui permettent la prise en compte des travailleurs de l'économie informelle, associés à des mesures visant à régulariser le secteur ; créer des mécanismes de dialogue permettant d'examiner les problèmes qui se posent ; et adopter des mesures d'incitation afin de combler l'écart de rémunération entre hommes et femmes, en particulier des initiatives qui soulagent les femmes de la charge liée aux enfants, par exemple, en encourageant l'accès à des biens et services, tels que les services de garderie et le congé de paternité non transférable.

63. Pour promouvoir le droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables, les États parties doivent prendre des dispositions afin de veiller à ce qu'il fasse l'objet d'une formation, d'une information et d'une sensibilisation du public appropriées. Pour que tous les travailleurs bénéficient de la même possibilité d'être promu dans le secteur privé comme dans le secteur public, les États parties doivent mettre en place des programmes de formation et des campagnes d'information qui visent aussi les employeurs, dans les langues voulues et dans des formats accessibles aux personnes handicapées et aux travailleurs illettrés. Il faudrait prêter attention à la nécessité d'offrir aux travailleurs une formation sur la sécurité et la santé au travail qui tienne compte du genre.

64. Les États parties sont aussi tenus de veiller à l'application de certains éléments du droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables lorsque ceux-ci ne sont pas en mesure de le réaliser eux-mêmes. Ils ont un rôle à jouer dans la mise en place d'un marché du travail propice et doivent par exemple adapter les lieux et les outils de travail des personnes handicapées employées dans le secteur public et prendre des mesures qui incitent le secteur privé à faire de même. Les États doivent établir des programmes de sécurité sociale non contributifs au bénéfice de certains travailleurs, tels les travailleurs de l'économie informelle, pour qu'ils puissent bénéficier de prestations sociales et d'une protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

C. Obligations fondamentales

65. Les États parties ont l'obligation fondamentale d'assurer, au minimum, la satisfaction de l'essentiel du droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables.

Cette obligation impose en particulier aux États parties de :

- a)** Garantir par voie de législation l'exercice du droit considéré sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'intersexualité, l'état de santé, la nationalité, ou toute autre situation ;
- b)** Mettre en place un système très complet de lutte contre la discrimination sexuelle au travail, notamment en ce qui concerne la rémunération ;
- c)** Établir par voie de législation et en concertation avec les travailleurs et les employeurs, les organisations qui les représentent et d'autres partenaires concernés un salaire minimum non discriminatoire et non susceptible de dérogation, fixé en tenant compte des facteurs économiques pertinents et indexé sur le coût de la vie afin de garantir un niveau de vie décent aux travailleurs et à leur famille ;
- d)** Adopter et appliquer une politique nationale globale en matière de sécurité et de santé au travail ;
- e)** Définir et interdire par voie de législation le harcèlement au travail, y compris le harcèlement sexuel, mettre en place des procédures et des mécanismes de dépôt et de traitement des plaintes, et prévoir des sanctions pénales pour harcèlement sexuel ;
- f)** Adopter et appliquer des normes minimales en matière de repos, de loisirs, de limitation raisonnable de la durée du travail, de congés payés et de jours fériés.

D. Les Assistance et coopération internationales

66. Tous les États doivent agir tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables. Cette tâche incombe tout particulièrement aux États qui sont en mesure d'aider les autres dans ce domaine. L'assistance et la coopération internationales sont un moyen de transmettre des connaissances et de transférer des technologies et constituent un outil qui permet aux États d'exploiter au mieux les ressources disponibles en faveur de la pleine réalisation des droits prévus par le Pacte.

67. Lorsqu'un État partie n'est pas en mesure de s'acquitter de ses obligations en matière de réalisation du droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables, il doit faire appel à l'assistance internationale. En fonction des ressources dont ils disposent, les États parties doivent répondre à ces demandes, notamment en fournissant une assistance économique et technique, en procédant à des transferts de technologie et en encourageant le dialogue international entre organisations d'employeurs et de travailleurs. Cette assistance doit être durable, adaptée sur le plan culturel et fournie d'une manière compatible avec les normes relatives aux droits de l'homme. Il est en particulier de la responsabilité et de l'intérêt des États parties économiquement développés d'aider les États en développement dans ce domaine.

68. Les États parties doivent également tirer avantage de l'assistance et de la coopération techniques des organisations internationales, en particulier de l'OIT. Lorsqu'ils préparent leurs rapports, ils doivent exploiter les informations exhaustives et les services consultatifs fournis par l'OIT aux fins de la collecte et de la ventilation des données.

69. Les États parties doivent s'abstenir des actes ou omissions qui entravent directement ou indirectement la réalisation du droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables dans d'autres pays. Cela vaut particulièrement dans le cas où un État partie détient ou contrôle une entreprise ou fournit un soutien et des services substantiels à une entreprise active sur le territoire d'un autre État partie⁴⁹. Dans ce cas, l'État partie doit observer la législation pertinente du pays d'accueil qui respecte les dispositions du Pacte. Dans le cas où le pays d'origine est un État partie disposant d'une législation plus avancée, cet État partie s'efforcera, dans toute la mesure possible, d'appliquer des normes minimales similaires dans le pays d'accueil. Les États parties doivent également exiger des personnes et des entreprises installées hors de leur territoire avec lesquelles ils effectuent des transactions commerciales qu'elles respectent le droit considéré⁵⁰.

70. Les États parties doivent prendre des dispositions, y compris des dispositions législatives, précisant que leurs ressortissants et les entreprises domiciliés sur leur territoire et/ou placés sous leur juridiction sont tenus de respecter le droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables dans toutes les activités qu'ils mènent en dehors du territoire⁵¹. Cette responsabilité est particulièrement importante lorsque les États sont dotés d'une législation du travail avancée, étant donné que les entreprises du pays d'origine peuvent contribuer à améliorer les normes relatives aux conditions de travail dans les pays d'accueil.

De même, dans les situations de conflit et d'après conflit, les États parties peuvent, grâce à leurs activités, jouer un rôle important en matière de réglementation et d'application de cette réglementation et aider les individus et les entreprises à déterminer, prévenir et atténuer les risques d'atteintes au droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables⁵².

⁴⁹ Voir Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, principe 4.

⁵⁰ Ibid., principe 6.

⁵¹ Ibid., principe 2.

⁵² Ibid., principe 7 a).

Les États parties doivent adopter des mesures appropriées pour faire en sorte que les acteurs non étatiques domiciliés sur leur territoire soient tenus responsables des atteintes au droit considéré commises en dehors du territoire, et que les victimes aient accès à des voies de recours. Ils doivent également fournir des orientations aux employeurs et aux entreprises sur les moyens de respecter le droit considéré en dehors de leur territoire⁵³.

71. Les États parties agissant en leur qualité de membres d'organisations internationales concernées doivent aussi respecter le droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables. Les États parties qui sont membres d'institutions financières internationales, notamment du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et de banques régionales de développement, doivent prendre des dispositions pour s'assurer que ces institutions tiennent compte du droit considéré dans leurs politiques de prêt, accords de crédit et autres initiatives internationales. Ils doivent aussi veiller à ce que les politiques et les pratiques des institutions financières internationales et régionales, en particulier celles qui concernent l'ajustement structurel et/ou budgétaire, tendent à promouvoir ledit droit et non à y faire obstacle.

72. Les États parties doivent veiller à ce que le droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables soit dûment pris en considération dans la conclusion et l'application des accords internationaux, notamment des accords commerciaux et des accords d'investissement multilatéraux, régionaux et bilatéraux. Ils doivent également veiller à ce que d'autres accords internationaux n'aient pas d'incidences négatives sur le droit considéré, par exemple, en restreignant les dispositions que d'autres États parties pourraient prendre pour le faire appliquer. Les États parties qui ne l'ont pas fait doivent envisager de ratifier les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme et les conventions pertinentes de l'OIT.

73. Les États parties doivent coopérer pour protéger le droit de leurs ressortissants travaillant dans d'autres États parties, notamment au moyen d'accords bilatéraux avec les pays d'accueil et d'échanges sur les pratiques d'embauche. Une telle démarche revêt une importance particulière pour éviter que les travailleurs migrants, notamment les travailleurs domestiques, soient victimes de pratiques abusives et pour lutter contre la traite des êtres humains. De même, les États parties doivent faire appel à la coopération internationale pour protéger les droits des travailleurs migrants qui sont employés par des entreprises immatriculées dans d'autres États parties et faire en sorte qu'ils puissent jouir de conditions de travail justes et favorables.

E. Obligations des acteurs non étatiques

74. Si seuls des États sont parties au Pacte, les entreprises, les syndicats et tous les membres de la société ont des responsabilités à assumer en ce qui concerne la réalisation du droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables.

Ces responsabilités sont particulièrement importantes dans le cas de la sécurité et de la santé au travail, étant donné que la responsabilité de l'employeur dans ce domaine est un principe fondamental du droit du travail, intrinsèquement lié au contrat de travail, mais elles s'appliquent également à d'autres éléments du droit considéré.

75. Quels que soient leur taille, leur secteur d'activité, leur régime de propriété et leur structure⁵⁴, les entreprises doivent observer les lois qui sont conformes au Pacte et ont la responsabilité de respecter le droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables⁵⁵, en évitant toute atteinte au droit considéré et en prenant des mesures dans le cas où une atteinte résultant de leurs actions se produit.

⁵³ Voir Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, principe 14.

⁵⁴ Ibid., principes 11, 12 et 23.

⁵⁵ Ibid., principe 22.

Une entreprise qui a eu des incidences négatives ou qui y a contribué doit prendre des mesures de réparation ou collaborer à la mise en œuvre de telles mesures selon des procédures légitimes conformes aux normes reconnues de procédure régulière⁵⁶.

76. Le rôle imparti aux institutions et aux programmes des Nations Unies, en particulier à l'OIT, est également important. Conformément aux articles 22 et 23 du Pacte, l'OIT et d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, la Banque mondiale, les banques régionales

de développement, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce et d'autres organes compétents, ainsi que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, dont le HCDH, sont tenus de coopérer efficacement avec les États parties pour faire appliquer le droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables. Quand il examine le rapport des États parties, le Comité évaluera les effets de toute assistance demandée par l'État partie considéré sur l'exercice du droit, ainsi que la réponse apportée.

IV. Violations et voies de recours

77. Les États parties doivent démontrer qu'ils ont pris toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer la réalisation du droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables au maximum de leurs ressources disponibles, que le droit est exercé sans discrimination, et que les femmes jouissent de conditions de travail qui ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et d'une rémunération égale pour un même travail et pour un travail de valeur égale. Un manquement à l'obligation de prendre ces mesures constitue une violation du Pacte. Pour déterminer si les États parties se sont acquittés de cette obligation, le Comité examine le point de savoir si les mesures prises sont raisonnables et proportionnées et si elles sont conformes aux normes relatives aux droits de l'homme et aux principes démocratiques.

78. La violation du droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables peut être le fait d'une action directe - commission d'actes - des États parties. L'adoption de politiques relatives aux migrations aux fins d'emploi qui aggravent l'exposition des travailleurs migrants à l'exploitation, le non-respect de l'obligation

d'empêcher le licenciement abusif de travailleuses enceintes dans le service public, et l'adoption de mesures délibérément régressives qui sont incompatibles avec des obligations fondamentales sont autant d'exemples de la violation du droit considéré.

79. Les violations peuvent aussi résulter d'omissions, c'est-à-dire le non-respect par un État partie de l'obligation qui lui est faite de prendre des mesures raisonnables en vue de la pleine réalisation du droit conféré à toute personne, par exemple en omettant de faire appliquer les lois pertinentes et les politiques appropriées, ou de réglementer les activités des individus et des groupes de manière à les empêcher de porter atteinte au droit, ou de tenir compte des obligations résultant du Pacte lorsqu'ils concluent des accords bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres États, des organisations internationales ou des entreprises multinationales.

80. Les États parties doivent mettre en place un dispositif adéquat de suivi et de responsabilisation en garantissant l'accès à la justice ou à d'autres recours utiles.

⁵⁶ Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels (2011).



COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

OBSERVATION GÉNÉRALE N° 24 (2017) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises*

I. Introduction

1. Les entreprises jouent un rôle important dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels en contribuant, entre autres, à la création d'emplois et, par l'intermédiaire des investissements privés, au développement. Cependant, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a régulièrement rencontré des situations où, les États n'ayant pas assuré sous leur juridiction le respect des règles et normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme, les activités des entreprises ont eu des effets préjudiciables sur les droits économiques, sociaux et culturels.

La présente observation générale vise à préciser les obligations qui incombent aux États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (le Pacte) dans de telles situations, en vue de prévenir les incidences néfastes des activités des entreprises sur les droits de l'homme et d'y remédier.

2. Le Comité a déjà eu l'occasion de se pencher sur la question de l'incidence croissante des activités des entreprises sur l'exercice des droits consacrés par le Pacte en ce qui concerne la santé¹, le logement², l'alimentation³, l'eau⁴, la sécurité sociale⁵, le droit au travail⁶ et à des conditions de travail justes et favorables⁷, ainsi que le droit de former des syndicats et de s'y affilier⁸.

Il a, en outre, traité cette question dans ses observations finales concernant les rapports de différents États parties⁹ et dans sa première décision rendue au sujet d'une communication individuelle¹⁰. En 2011, il a adopté une déclaration sur les obligations des États parties concernant la responsabilité des entreprises dans le contexte des droits énoncés dans le Pacte¹¹. La présente observation générale devrait être lue conjointement avec ces contributions antérieures.

* Adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à sa soixante et unième session (29 mai-23 juin 2017).

¹Voir l'observation générale no 14 (2000) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 26 et 35.

²Voir l'observation générale no 4 (1991) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant, par. 14.

³Voir l'observation générale no 12 (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à une nourriture suffisante, par. 19 et 20.

⁴Voir l'observation générale no 15 (2002) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à l'eau, par. 49.

⁵Voir l'observation générale no 19 (2007) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à la sécurité sociale, par. 45, 46 et 71.

⁶Voir l'observation générale no 18 (2005) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit au travail, par. 52.

⁷Voir l'observation générale no 23 (2016) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à des conditions de travail justes et favorables, par. 74 et 75.

⁸Voir E/C.12/AZE/CO/3, par. 15.

⁹Voir E/C.12/CAN/CO/6, par. 15 et 16 ; E/C.12/VNM/CO/2-4, par. 22 et 29 ; et E/C.12/DEU/CO/5, par. 9 à 11.

¹⁰Communication n° 2/2014, I. D. G. c. Espagne, constatations adoptées le 17 juin 2015.

¹¹Voir E/C.12/2011/1, par. 7.

Elle prend également en considération les progrès réalisés dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail¹² et d'organisations régionales comme le Conseil de l'Europe¹³. En l'adoptant, le Comité a tenu compte des Principes directeurs relatifs aux entreprises et

aux droits de l'homme approuvés par le Conseil des droits de l'homme en 2011¹⁴, ainsi que des contributions apportées à cette question par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et par plusieurs procédures spéciales¹⁵.

II. Contexte et champ d'application

3. Aux fins de la présente observation générale, les activités des entreprises s'entendent de l'ensemble des activités des entreprises, que celles-ci soient transnationales ou purement nationales, privées ou publiques, quels que soient leur taille, leur secteur, leur implantation géographique, leurs actionnaires ou propriétaires et leur structure.

4. Dans certains pays, les personnes peuvent recourir directement contre les entreprises en cas de violation de leurs droits économiques, sociaux et culturels, tant pour imposer aux entités privées en cause des obligations (négatives) de s'abstenir de certaines conduites que pour leur imposer des obligations (positives) d'adopter certaines mesures ou de contribuer à la réalisation des droits visés¹⁶.

Il existe en outre un grand nombre de lois internes, visant à protéger des droits économiques, sociaux et culturels spécifiques, qui s'appliquent directement aux entreprises notamment dans les domaines de la non-discrimination, des services de santé, de la formation, de l'environnement, des relations de travail et de la protection des consommateurs.

5. De surcroît, en vertu des normes internationales, les entreprises doivent respecter les droits énoncés dans le Pacte, qu'il existe ou non des lois internes ou que celles-ci soient, ou non, intégralement appliquées en pratique¹⁷.

La présente observation générale vise donc également à aider le secteur privé à s'acquitter de ses obligations en matière de droits de l'homme et à assumer ses responsabilités, en atténuant ainsi les risques de réputation susceptibles d'être associés, dans la sphère d'influence des entreprises concernées, à la violation de droits garantis par le Pacte.

6. La présente observation générale pourrait également être utile aux syndicats et aux patrons lorsqu'ils mènent des négociations collectives. Nombre d'États exigent que des procédures d'examen des réclamations des salariés, que celles-ci soient collectives ou individuelles, existent au sein de l'entreprise et que les intéressés puissent y accéder sans rainte de représailles¹⁸. Le recours au dialogue social et l'existence de mécanismes de réclamation à la disposition des salariés pourraient être plus systématiques, notamment en vue de l'application des articles 6 et 7 du Pacte.

¹²La Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'Organisation internationale du Travail, dont la version initiale a été adoptée en 1977 et dont la dernière révision date de 2017, encourage les entreprises à apporter une contribution sociale positive pour favoriser le respect des principes qui sous-tendent les normes internationales du travail.

¹³Voir la recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, sur les droits de l'homme et les entreprises, adoptée le 2 mars 2016 à la 1249^e réunion des Délégués des Ministres.

¹⁴Voir A/HRC/17/31, Principes approuvés par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 17/4.

¹⁵Voir A/HRC/4/35/Add.1.

¹⁶Voir, par exemple, Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud, Daniels c. Scribante et autres, affaire 50/16, arrêt du 11 mai 2017, par. 37 à 39 (opinion majoritaire rédigée par J. Madlanga) (obligations positives incombant au propriétaire de garantir la sécurité d'occupation dans des conditions conformes aux critères du respect de la dignité humaine).

¹⁷Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : Mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies, principe 11 et commentaire.

¹⁸Voir OIT, Recommandation sur l'examen des réclamations, 1967 (no 130).

III. Obligations des États parties en vertu du Pacte

A. Obligations de non-discrimination

7. Le Comité a déjà souligné par le passé que la discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels était fréquente dans la sphère privée, notamment sur le lieu de travail et sur le marché du travail¹⁹, ainsi que dans les secteurs du logement et du prêt²⁰. Conformément aux articles 2 et 3 du Pacte, les États parties ont l'obligation de garantir à chacun l'exercice des droits consacrés par le Pacte, sans aucune discrimination²¹. L'exigence qui est imposée aux États, à savoir éliminer la discrimination tant sur le plan formel que dans les faits, emporte l'obligation²² d'interdire toute discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels de la part d'entités non étatiques.

8. Parmi les groupes qui sont souvent touchés de manière disproportionnée par les effets préjudiciables des activités des entreprises, on trouve les femmes, les enfants, les autochtones notamment dans le cadre de la mise en valeur, de l'utilisation ou de l'exploitation de leurs terres et de leurs ressources naturelles²³, les paysans, les pêcheurs et d'autres personnes travaillant dans les zones rurales, ainsi que les minorités ethniques ou religieuses lorsqu'elles n'ont aucun moyen d'action politique. Les incidences néfastes des activités des entreprises touchent aussi souvent de manière disproportionnée les personnes handicapées, notamment parce qu'elles se heurtent à des obstacles particuliers pour accéder aux mécanismes d'établissement des responsabilités et de recours.

En outre, comme le Comité a déjà eu l'occasion de le faire observer, du fait de leur situation précaire, les demandeurs d'asile et les migrants sans papiers courent tout particulièrement le risque d'être victimes de discrimination dans l'exercice des droits qu'ils tiennent du Pacte et, s'agissant de ceux qui découlent de l'article 7, les travailleurs migrants sont particulièrement exposés à l'exploitation, à une durée du travail excessive, à des salaires inéquitables et à des conditions de travail dangereuses et insalubres²⁴.

9. Il existe pour certains groupes de la population un risque accru de discrimination croisée et multiple²⁵. Tel est notamment le cas des femmes et des filles, pour qui les expulsions et les déplacements liés à des projets d'investissement se traduisent souvent par des violences physiques et sexuelles, sont accompagnés de mesures de réparation insuffisantes et associés à des difficultés de réinstallation supplémentaires²⁶.

Lors de tels expulsions ou déplacements, les femmes et les filles autochtones subissent des discriminations liées à la fois à leur sexe et à leur appartenance à un peuple autochtone. En outre, les femmes sont surreprésentées dans l'économie informelle et sont donc moins susceptibles de profiter de la protection liée à l'emploi et à la sécurité sociale²⁷. Par ailleurs, même si la situation s'est quelque peu améliorée, elles demeurent partout dans le monde sous-représentées dans les instances de prise de décisions des entreprises²⁸. Le Comité recommande donc aux États parties de s'attaquer aux incidences particulières que revêtent les activités des entreprises pour les

¹⁹ Voir, par exemple, observation générale no 18, par. 13 et 14 ; observation générale no 20 (2009) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par. 32 ; observation générale no 6 (1995) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées, par. 22 ; et observation générale no 4, par. 8 e).

²⁰ Ibid. no 4, par. 17 ; et observation générale no 20, par. 11.

²¹ Voir observation générale no 20, par. 7 et 8.

²² Ibid., par. 8 et 11.

²³ Voir Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (A/RES/61/295, annexe, art. 32, par. 2).

²⁴ Voir E/C.12/2017/1, déclaration du Comité sur les devoirs des États envers les réfugiés et les migrants au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; et observation générale no 23, par. 47 e).

²⁵ Voir observation générale no 20, par. 17.

²⁶ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), Les expulsions forcées, Fiche d'information no 25/Rev.1 (2014), p. 18.

femmes et les filles, y compris autochtones, et de tenir compte des questions relatives au genre dans toutes les mesures qui sont prises en vue de réglementer les activités des entreprises susceptibles d'avoir un effet néfaste sur les droits économiques, sociaux et culturels, en se référant notamment aux directives concernant les plans d'action nationaux relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme²⁹.

Les États parties devraient aussi prendre les mesures voulues, notamment des mesures temporaires spéciales, pour améliorer la représentation des femmes sur le marché du travail en particulier aux échelons supérieurs de la hiérarchie de l'entreprise.

B Obligations de respecter, de protéger et de mettre en œuvre

10. Le Pacte établit trois niveaux d'obligations spécifiques incombant aux États parties, à savoir respecter, protéger et mettre en œuvre. Ces obligations s'appliquent tant aux situations existant sur le territoire national des États qu'en dehors de celui-ci, pourvu que les États concernés puissent exercer un contrôle sur les situations en question. Les composantes extraterritoriales de ces obligations seront traitées séparément, infra, à la sous-section C.

La présente sous-partie vise à préciser la teneur des obligations faites aux États, en s'attardant plus particulièrement sur leurs obligations de protéger, car ce sont elles qui présentent la plus grande pertinence dans le contexte des activités des entreprises.

11. *La présente observation générale s'adressant aux États parties au Pacte, elle ne traite qu'indirectement du comportement des acteurs privés, y compris les entreprises. Toutefois, conformément au droit international, les États parties peuvent être tenus directement responsables de l'action ou de l'inaction des entreprises :* a) si l'entité concernée, en adoptant ce comportement, agit en fait sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle de l'État partie³⁰, comme tel peut être le cas dans le cadre des marchés publics³¹ ; b) lorsqu'une entreprise est habilitée par la législation de l'État partie à exercer des prérogatives de puissance publique³² ou si les circonstances requièrent l'exercice de ces prérogatives en cas d'absence ou de carence des autorités officielles³³ ; ou c) si, et dans la mesure où, l'État partie reconnaît et adopte ledit comportement comme sien³⁴.

1. Obligation de respecter

12. L'obligation de respecter les droits économiques, sociaux et culturels est enfreinte lorsque les États parties font primer les intérêts des entreprises sur les droits consacrés par le Pacte sans que cela soit dûment justifié, ou qu'ils mènent des politiques qui ont des effets négatifs sur ces droits. Tel peut être le cas, par exemple, lorsque des expulsions forcées sont ordonnées dans le contexte de projets d'investissement³⁵. Sont particulièrement exposées les valeurs culturelles et les droits des peuples autochtones associés à leurs terres ancestrales³⁶. Les États parties et les entreprises devraient respecter le principe de l'obtention du consentement préalable des peuples autochtones, donné librement et en connaissance de cause, sur toutes les

²⁷ Voir observation générale no 16 (2005) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels, par. 15 ; et observation générale no 20, par. 38 et 39.

²⁸ Voir convention (no 1) de l'OIT sur la durée du travail (industrie), 1919, art. 2, et convention (no 30) sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930, art. 3.

²⁹ Bien que de portée très générale, ces conventions ne couvrent pas tous les secteurs d'activité économique, notamment les travailleurs agricoles et domestiques qui font l'objet de conventions et de recommandations plus tardives de l'OIT.

³⁰ D'après la convention (no 1) de l'OIT sur la durée du travail (industrie), 1919, art. 2, al. c) (s'agissant du travail posté uniquement).

³¹ Voir convention (no 156) de l'OIT sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981. Voir OIT, « Le temps de travail au XXI^e siècle », rapport soumis pour discussion à la Réunion tripartite d'experts sur l'aménagement du temps de travail (17-21 octobre 2011), par. 40, où il est indiqué que 41 % des pays fixent à quarante heures la durée normale de la semaine de travail (par. 40).

³² Voir convention (no 14) de l'OIT sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921, art. 2, par. 1 ; et convention (no 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957, art. 6, par. 1.

³³ Voir convention (no 14) de l'OIT sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921, art. 2, par. 3, et convention (no 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957, art. 6, par. 4.

³⁴ Voir convention (no 14) de l'OIT sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921, art. 2, par. 2, et convention (no 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957, art. 6, par. 2.

questions susceptibles d'avoir des incidences sur leurs droits, y compris s'agissant des terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient ou qu'ils ont acquis³⁷.

13. Les États parties devraient recenser tout conflit potentiel entre leurs obligations en vertu du Pacte et celles découlant d'accords de commerce ou d'investissement et renoncer, le cas échéant, à conclure de tels accords³⁸ comme l'exige le principe du caractère obligatoire des traités³⁹. La conclusion de tels instruments devrait donc être précédée d'une évaluation de leur impact sur les droits de l'homme qui tienne compte à la fois de leurs incidences positives et de leurs effets négatifs sur ces droits, y compris la contribution qu'ils apportent à la réalisation du droit au développement.

Les incidences sur les droits de l'homme de l'application de ces accords devraient, de plus, être régulièrement évaluées pour permettre l'adoption de toute mesure corrective qui s'avérerait nécessaire. L'interprétation des accords de commerce et d'investissement en vigueur devrait tenir compte des obligations en matière de droits de l'homme incombant à l'État, conformément à l'Article 103 de la Charte des Nations Unies et à la nature particulière des obligations relatives aux droits de l'homme⁴⁰.

Dans les accords de commerce et d'investissement qu'ils sont susceptibles de conclure, les États parties ne sauraient déroger aux obligations qui découlent du Pacte. Ils sont encouragés à insérer dans leurs futurs accords des dispositions renvoyant expressément à leurs obligations en matière de droits de l'homme et de veiller à ce que les mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États prennent en considération les droits de l'homme dans l'interprétation des traités d'investissement ou des chapitres des accords commerciaux ayant trait à l'investissement.

2. Obligation de protéger

14. L'obligation de protéger signifie que les États parties doivent prévenir de façon efficace les atteintes aux droits économiques, sociaux et culturels susceptibles de se produire dans le contexte des activités des entreprises. Ils sont donc tenus d'adopter des mesures législatives, administratives, éducatives, et les autres mesures voulues, en vue d'assurer une protection efficace contre les violations des droits énoncés dans le Pacte liées aux activités des entreprises et de permettre aux victimes dont les droits ont été bafoués par des entreprises d'accéder à des recours utiles.

15. Les États parties devraient examiner la possibilité d'imposer des sanctions et des peines de nature pénale ou administrative, selon qu'il convient, lorsque les activités des entreprises donnent lieu à la violation de droits consacrés par le Pacte ou lorsque les entreprises, faute d'avoir fait preuve de la diligence raisonnable pour atténuer les risques de violations, ont permis que celles-ci se produisent ; de permettre aux victimes de violations commises par des entreprises d'en poursuivre les auteurs au civil et de disposer contre eux d'autres voies de recours utiles pour obtenir réparation, en particulier en réduisant les coûts de telles actions pour les victimes et en autorisant certaines formes d'actions en réparation collectives ; de révoquer les permis d'exploitation des entreprises ayant enfreint ces droits et de supprimer les subventions dont elles bénéficient, s'il y a lieu et dans la mesure nécessaire ; et de réviser les codes des impôts, les marchés publics⁴¹, les crédits à l'exportation et autres formes d'aides, de privilèges et d'avantages accordés par l'État, pour que les entreprises ne puissent en bénéficier en cas d'atteinte aux droits de l'homme, en faisant ainsi concorder les mesures d'incitation avec les responsabilités dans ce domaine.

³⁵ Voir convention (no 106) de l'OIT sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957, art. 8, par. 1. Voir aussi OIT, « Le temps de travail au XXI^e siècle », par. 21.

³⁶ Voir convention (no 14) de l'OIT sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921, art. 5, et convention (no 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957, art. 8, par. 3.

³⁷ Voir convention (no 132) de l'OIT sur les congés payés (révisée), 1970, art. 2, 3, 4, 5.1, 6, 7.1, 8.2, 11 et 12.

³⁸ Voir convention (no 138) de l'OIT sur l'âge minimum, 1973, art. 3 et 7.

³⁹ Voir observation générale no 6 (1995) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées, par. 23.

⁴⁰ Ibid., par. 24.

Les États parties devraient réexaminer régulièrement leur législation pour s'assurer qu'elle est adaptée et recenser les lacunes en matière de conformité et d'information, ainsi que les nouveaux problèmes qui se posent, afin d'y remédier⁴².

16. De l'obligation de protéger découle un devoir positif d'adopter un cadre juridique imposant aux entreprises d'exercer une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme afin de détecter les risques de violation des droits garantis par le Pacte, de prévenir et d'atténuer ces risques, de faire en sorte que lesdits droits ne soient pas bafoués et de rendre compte des incidences négatives que leurs décisions et leurs opérations, ou que les décisions et opérations des entités qu'elles contrôlent, peuvent avoir sur l'exercice des droits garantis par le Pacte ou auxquelles elles peuvent contribuer⁴³. Les États devraient adopter des mesures visant à imposer l'observation d'une diligence raisonnable pour prévenir la violation des droits garantis par le Pacte dans la chaîne d'approvisionnement des entreprises, mais aussi par leurs sous-traitants, fournisseurs, franchisés ou autres partenaires.

17. Les États parties devraient, le cas échéant, veiller à ce qu'il soit tenu compte des incidences que revêtent les activités des entreprises sur les peuples autochtones (notamment, leurs incidences négatives réelles ou potentielles sur les droits de ces peuples à la terre, aux ressources, au territoire, au patrimoine culturel, aux savoirs et aux cultures traditionnels) dans les études de l'impact des activités en question sur les droits de l'homme⁴⁴. Dans le cadre de l'exercice d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, il incombe aux entreprises, avant d'entreprendre leurs activités, de consulter les peuples autochtones concernés et de coopérer de bonne foi avec eux, par l'intermédiaire de leurs propres

institutions représentatives, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause⁴⁵.

Ces consultations devraient permettre d'identifier les effets potentiellement négatifs des activités projetées et de déterminer les mesures à prendre pour les atténuer et les réparer. Elles devraient aussi conduire à l'élaboration de mécanismes de partage des avantages tirés de ces activités, car les entreprises sont liées par l'obligation de respecter les droits des peuples autochtones en mettant en place des mécanismes qui garantissent que les intéressés participent aux avantages découlant des activités qui sont réalisées sur leurs territoires traditionnels⁴⁶.

18. Les États enfreindraient l'obligation qui leur incombe de protéger les droits consacrés par le Pacte si, par exemple, ils n'empêchaient pas les entreprises d'adopter des comportements violant ces droits ou qui auraient manifestement pour effet d'entraîner une telle violation, ou s'ils ne luttaient pas contre ces comportements, par exemple s'ils abaissaient les critères d'approbation de nouveaux médicaments⁴⁷, s'ils omettaient de faire figurer dans les marchés publics des exigences concernant les aménagements raisonnables destinés aux personnes handicapées, s'ils accordaient des autorisations de prospection et d'exploitation des ressources naturelles sans tenir dûment compte des incidences potentiellement néfastes de ces activités sur l'exercice par les individus et les communautés des droits qui leur sont garantis par le Pacte, s'ils exemptaient certains projets ou certaines zones géographiques de l'application de lois visant à protéger les droits énoncés dans le Pacte ou s'ils n'encadraient pas le marché immobilier et les activités des acteurs financiers sur ce marché afin de garantir à chacun l'accès à un logement abordable et convenable⁴⁸.

⁴¹ Voir les conclusions jointes à la résolution concernant le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa

⁴² 105e session, par. 16 c).

⁴³ Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, principe 17 c). Voir A/HRC/32/19/Add.1, par. 5, concernant un mandat type pour l'examen de la portée et de l'efficacité des lois se rapportant aux atteintes aux droits de l'homme ; et A/HRC/32/19, annexe, dans laquelle on trouve des directives visant à améliorer la responsabilisation des entreprises et l'accès à des voies de recours dans les affaires de violations des droits de l'homme commises par des entreprises. Voir aussi la résolution 32/10 du Conseil des droits de l'homme.

⁴⁴ Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, principes 15 et 17.

⁴⁵ Voir A/68/279, par. 31 ; Guide de référence des entreprises : Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, p. 16 ; A/HRC/33/42 ; et A/66/288, par. 92 à 102.

⁴⁶ Guide de référence des entreprises : Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, p. 16 https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/IndigenousPeoples/BusinessGuide.pdf ; et Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 19.

⁴⁷ Voir A/66/288, par. 102.

De telles violations sont favorisées lorsqu'il n'existe pas suffisamment de garanties pour lutter contre la corruption des fonctionnaires ou la corruption dans le secteur privé, ou lorsqu'en raison de la corruption des juges, les victimes de violations des droits de l'homme sont privées d'accès à des recours.

19. L'obligation de protéger appelle parfois une réglementation et une intervention directes. Les États parties devraient envisager l'adoption de mesures visant à restreindre les activités de commercialisation et de publicité pour certains biens et services afin de protéger la santé publique⁴⁹, comme pour les produits du tabac, conformément à la Convention-cadre pour la lutte antitabac⁵⁰, et pour les substituts du lait maternel, conformément au Code international de commercialisation des substituts du lait maternel de 1981 et aux résolutions ultérieures de l'Assemblée mondiale de la Santé⁵¹ ; combattre la conception stéréotypée du rôle des hommes et des femmes et la discrimination sexiste⁵² ; exercer un contrôle des loyers sur le marché immobilier privé pour protéger le droit de chacun à un logement décent⁵³ ; instaurer un salaire minimum décent et équitable⁵⁴ ; réglementer d'autres activités des entreprises touchant aux droits garantis par le Pacte à l'éducation, au travail et à la santé procréative, de façon à lutter efficacement contre la discrimination fondée sur le sexe⁵⁵ ; et éliminer progressivement les formes d'emploi informelles ou « hors normes » (c'est-à-dire précaires), qui ont souvent pour effet de priver les travailleurs concernés de la protection du droit du travail et de la sécurité sociale.

20. La corruption constitue l'un des obstacles principaux à la promotion et à la protection effectives des droits de l'homme, notamment s'agissant des activités des entreprises⁵⁶. Elle sape en outre la capacité des États de mobiliser des ressources pour la fourniture de services essentiels à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Elle donne lieu à des discriminations en matière d'accès aux services publics, en faveur de ceux qui sont en mesure d'exercer une influence sur les autorités, y compris en offrant des pots-de-vin ou en recourant à des pressions politiques. Dès lors, les lanceurs d'alerte devraient être protégés⁵⁷ et des mécanismes spécialisés dans la lutte contre la corruption mis en place, en veillant à ce que l'indépendance de ces derniers soit garantie et à ce que des ressources suffisantes leur soient allouées.

21. Le poids et le rôle croissants des acteurs privés dans des domaines qui relevaient auparavant du secteur public, comme la santé et l'éducation, posent aux États parties de nouvelles difficultés en ce qui concerne le respect de leurs obligations au titre du Pacte. La privatisation n'est pas en elle-même interdite par le Pacte, même dans des domaines comme la fourniture d'eau ou d'électricité, l'éducation ou la santé, dans lesquels le rôle du secteur public est traditionnellement important. Les prestataires privés doivent toutefois être soumis à une réglementation stricte qui leur impose des « obligations de service public » : à savoir pour la fourniture d'eau ou d'électricité, notamment l'universalité de la couverture et la continuité du service, une politique de tarification, des critères de qualité et la participation des usagers⁵⁸.

⁴⁸ Voir A/HRC/34/51, par. 62 à 66.

⁴⁹ Voir Convention relative aux droits de l'enfant ; Comité des droits de l'enfant, observation générale N° 16 (2013) sur les obligations des États concernant les incidences du secteur des entreprises sur les droits de l'enfant, par. 14, 19, 20, 56 et 57 ; Organisation mondiale de la Santé, Ensemble de recommandations sur la commercialisation des aliments et des boissons non alcoolisées destinés aux enfants (2010) ; et Organisation mondiale de la Santé, A Framework for Implementing the Set of Recommendations on the Marketing of Foods and Non-Alcoholic Beverages to Children (2012).

⁵⁰ De l'Organisation mondiale de la Santé.

⁵¹ Voir A/HRC/19/59, par. 16.

⁵² Voir Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 5.

⁵³ Voir observation générale no 4, par. 8 c).

⁵⁴ Voir observation générale no 23, par. 10 à 16 et 19 à 24.

⁵⁵ Voir Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, observation générale no 28 (2010) sur les obligations fondamentales des États parties découlant de l'article 2 de la Convention, par. 13.

⁵⁶ Voir résolution 23/9 du Conseil des droits de l'homme et résolution A/RES/69/199 de l'Assemblée générale.

⁵⁷ Voir les conclusions jointes à la résolution concernant le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, adoptée par la Conférence générale du Travail, à sa 105e session, par. 16 g).

De même, interdiction devrait être faite aux prestataires de soins de santé de refuser l'accès à des services, des traitements ou des informations abordables et adéquates. Ainsi, lorsque les professionnels de santé sont autorisés à invoquer l'objection de conscience pour refuser certains services de santé sexuelle et procréative, notamment l'avortement, ils doivent adresser les intéressées à un autre professionnel exerçant dans un rayon géographique raisonnable et disposé à assurer ces services⁵⁹.

22. Le Comité s'inquiète particulièrement de ce que les biens et services nécessaires à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels de base risquent de devenir moins abordables s'ils sont fournis par le secteur privé, ou de ce que leur qualité soit sacrifiée à la maximisation des bénéfices. La fourniture par des acteurs privés de biens et de services essentiels pour l'exercice des droits garantis par le Pacte ne devrait pas conduire à ce que cet exercice soit subordonné à la capacité des intéressés de payer, ce qui créerait de nouvelles formes de ségrégation socioéconomique.

La privatisation de l'éducation illustre ce risque lorsque l'existence d'institutions éducatives privées mène à ce que l'éducation de qualité devienne un privilège abordable aux seules couches les plus aisées de la société, ou que ces institutions sont insuffisamment réglementées et offrent un type d'éducation qui ne satisfait pas aux normes éducatives minimales, tout en fournissant aux États parties une excuse commode pour se défaire de leurs propres obligations concernant la mise en œuvre du droit à l'éducation⁶⁰. La privatisation ne devrait pas non plus entraîner l'exclusion de certains groupes traditionnellement marginalisés, comme les personnes handicapées.

Les États parties restent donc à tout moment débiteurs de l'obligation de réglementer les activités des acteurs privés pour s'assurer que les services qu'ils fournissent sont accessibles

à tous, satisfaisants, régulièrement évalués au regard de l'évolution des besoins du publics et adaptés à ces besoins.

Étant donné que la privatisation de la fourniture des biens et des services essentiels pour la jouissance des droits garantis par le Pacte peut aboutir à une absence de responsabilisation, il importe que des mesures soient adoptées pour garantir aux particuliers le droit de prendre part à l'évaluation de l'adéquation des biens et services fournis.

3. Obligation de mettre en œuvre

23. L'obligation de mettre en œuvre impose aux États parties de prendre, dans la limite des ressources dont ils disposent, les mesures nécessaires pour faciliter et promouvoir l'exercice des droits consacrés par le Pacte et, dans certains cas, pour assurer directement la fourniture de biens et de services essentiels pour la jouissance de ces droits.

Pour s'acquitter de ces obligations, les États doivent mobiliser des ressources, notamment en appliquant des régimes fiscaux progressifs aux entreprises. Ils peuvent aussi devoir solliciter la coopération et le soutien de ces dernières pour mettre en œuvre les droits consacrés par le Pacte et assurer le respect d'autres normes et principes relatifs aux droits de l'homme.

24. Cette obligation suppose aussi d'orienter les efforts des entreprises vers la réalisation des droits énoncés dans le Pacte. En élaborant, par exemple, un cadre pour les droits de propriété intellectuelle qui soit conforme à la Déclaration universelle des droits de l'homme et au droit de bénéficier du progrès scientifique prévu à l'article 15 du Pacte, les États parties devraient faire en sorte que ces droits ne conduisent pas à refuser ou restreindre l'accès de chacun aux médicaments essentiels nécessaires pour jouir du droit à la santé⁶¹ ou aux ressources

⁵⁸ Voir, par exemple, résolution 15/9 du Conseil des droits de l'homme.

⁵⁹ Voir observation générale no 22 (2016) du Comité sur le droit à la santé sexuelle et procréative, par. 14, 42, 43 et 60.

⁶⁰ Voir, par exemple, E/C.12/CHL/CO/4, par. 30 ; et A/69/402. Bien sûr, aussi importante soit-elle, la réglementation appropriée des activités des prestataires de services éducatifs doit respecter la liberté d'enseignement, « la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants, conformément à leurs propres convictions » (art. 13, par. 3, du Pacte). Pour ce qui est de l'enseignement primaire, l'exigence posée aux articles 13, par. 2 a) et 14 du Pacte, n'est pas seulement qu'il soit financièrement abordable, mais qu'il soit gratuit.

productives, comme les semences, auxquelles l'accès est crucial pour l'exercice du droit à l'alimentation et des droits des exploitants agricoles⁶².

Les États parties devraient en outre reconnaître et protéger le droit des peuples autochtones de contrôler la propriété intellectuelle sur leur patrimoine culturel, leurs savoirs traditionnels et leurs expressions culturelles traditionnelles⁶³. Lorsqu'ils encouragent les activités de recherche-développement pour la mise au point de nouveaux produits et services, les États parties devraient viser la réalisation des droits consacrés par le Pacte en apportant, par exemple, leur soutien à la mise au point de biens, services, équipements et installations de conception universelle pour promouvoir l'intégration des personnes handicapées.

25. Les trente dernières années ont été marquées par une nette augmentation des activités des sociétés transnationales, une hausse des investissements et des flux commerciaux entre les pays et l'apparition de chaînes de valeur mondiales. En outre, les grands projets de développement ont de plus en plus eu recours à l'investissement privé, souvent dans le cadre de partenariats entre des organismes publics et des investisseurs privés étrangers. Ces faits nouveaux donnent une importance particulière à la question des obligations extraterritoriales qui incombent aux États dans le domaine des droits de l'homme.

26. Dans sa déclaration sur les obligations des États parties concernant le secteur des entreprises et les droits économiques, sociaux et culturels (2011), le Comité a réaffirmé que les obligations des États parties au titre du Pacte ne s'arrêtaient pas aux limites du territoire national. Les États parties étaient

tenus de prendre les mesures nécessaires pour empêcher que des violations des droits de l'homme ne soient commises à l'étranger par des entreprises domiciliées sur leur territoire et/ou relevant de leur juridiction (c'est-à-dire des entreprises constituées en vertu de leur législation ou dont le siège statutaire, l'administration centrale ou le principal lieu d'activité se situent sur leur territoire), sans porter atteinte à la souveraineté des États hôtes ni diminuer les obligations de ceux-ci au titre du Pacte⁶⁴.

Le Comité a aussi traité des obligations extraterritoriales spécifiques des États parties en ce qui concerne les activités des entreprises, dans ses précédentes observations générales relatives au droit à l'eau⁶⁵, au droit au travail⁶⁶, au droit à la sécurité sociale⁶⁷ et au droit à des conditions de travail justes et favorables⁶⁸, ainsi que dans le cadre de l'examen des rapports périodiques desdits États.

27. Ces obligations extraterritoriales des États parties au titre du Pacte découlent du fait que les prescriptions de cet instrument sont formulées sans aucune restriction relative au territoire ou à la juridiction. L'article 14 dispose bien que tout État doit assurer le caractère obligatoire et la gratuité de l'éducation primaire « dans sa métropole ou dans les territoires placés sous sa juridiction », mais cette mention est absente des autres dispositions du Pacte.

C. Obligations extraterritoriales

De plus, le paragraphe 1 de l'article 2 présente l'assistance et la coopération internationales comme des moyens d'assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

⁶¹ Voir aussi A/HRC/23/42, par. 3 (dans lequel l'obligation de fournir les médicaments essentiels est reconnue comme étant une obligation immédiate incombant à tous les États parties).

⁶² Voir A/64/170, par. 5 et 7 ; et Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (résolution 3/2001, adoptée le 3 novembre 2001, Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, trente et unième session), art. 9.

⁶³ Voir Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 24 et 31 ; observation générale no 21 du Comité, par. 37.

⁶⁴ Voir E/C.12/2011/1, par. 5 et 6.

⁶⁵ Voir observation générale no 15, par. 31 et 33.

⁶⁶ Voir observation générale no 18, par. 52.

⁶⁷ Voir observation générale no 19, par. 54.

⁶⁸ Voir observation générale no 23, par. 70.

Il serait donc contradictoire de laisser un État ne rien faire lorsqu'un acteur domicilié sur son territoire et / ou relevant de sa juridiction, c'est-à-dire placé sous son contrôle ou sous son autorité, a porté atteinte aux droits d'autres personnes dans d'autres États, ou lorsque le comportement de cet acteur est susceptible de causer un préjudice prévisible.

De fait, les États Membres de l'Organisation des Nations Unies se sont engagés à « agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation » en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55 de la Charte, parmi lesquels figure le « respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion »⁶⁹.

Cet engagement, formulé en l'absence de toute limitation territoriale, devrait être pris en considération lorsqu'il est débattu de la portée des obligations des États au titre des instruments relatifs aux droits de l'homme. Également en accord avec la Charte, la Cour internationale de Justice a reconnu la portée extraterritoriale des instruments fondamentaux relatifs aux droits de l'homme, compte tenu de leur objet et de leur but, des travaux ayant abouti à leur élaboration et de l'absence de dispositions relatives à des limites territoriales dans leur texte⁷⁰.

Le droit international coutumier interdit en outre à tout État de permettre que son territoire soit utilisé de manière à causer des préjudices sur le territoire d'un autre État, prescription

qui a pris une importance particulière dans le droit international de l'environnement⁷¹. Le Conseil des droits de l'homme a confirmé que cette interdiction s'étendait au droit des droits de l'homme, lorsqu'il a adopté les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, dans sa résolution 21/11⁷².

28. Des obligations extraterritoriales naissent lorsqu'un État partie est susceptible d'exercer une influence sur des événements qui se déroulent en dehors de son territoire, dans les limites imposées par le droit international, en contrôlant les activités des entreprises domiciliées sur son territoire et/ou relevant de sa juridiction, et, de ce fait, peut contribuer au plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels en dehors de son territoire national⁷³.

À cet égard, le Comité prend aussi note de l'observation générale no 16 (2013) du Comité des droits de l'enfant, sur les obligations des États concernant les incidences du secteur des entreprises sur les droits de l'enfant⁷⁴, ainsi que des positions adoptées par d'autres organes conventionnels des droits de l'homme⁷⁵.

1. Obligation extraterritoriale de respecter

29. L'obligation extraterritoriale de respecter les droits exige des États parties qu'ils s'abstiennent d'interférer directement ou indirectement sur l'exercice des droits consacrés par le Pacte par des personnes ne se trouvant pas sur son

⁶⁹ Charte des Nations Unies, Art. 56.

⁷⁰ Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, Avis consultatif, C.I.J., Recueil 2004, par. 109 à 112.

⁷¹ Affaire de la Fonderie de Trail (États-Unis d'Amérique c. Canada), Recueil des sentences arbitrales, vol. 3 (1941), p. 1965 ; Cour internationale de Justice, Affaire du détroit de Corfou (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie) (Fond), C.I.J., Recueil, vol. 4 (9 avril 1949), par. 22 ; et Cour internationale de Justice, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Avis consultatif, C.I.J., Recueil (8 juillet 1996), par. 29. Voir aussi A/61/10, texte des projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses, adopté à la cinquante-huitième session de la Commission du droit international, en 2006 (en particulier, le principe 4, selon lequel « [c] haque État devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'une indemnisation prompte et adéquate soit accordée aux victimes de dommages transfrontières causés par des activités dangereuses se déroulant sur son territoire ou placées sous sa juridiction ou son contrôle »). Les Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, adoptés en 2011 par différents établissements universitaires, instituts de recherche et organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme, réaffirment les dispositions actuelles du droit international des droits de l'homme sur cette question et contribuent à leur évolution.

⁷² La résolution 21/11 porte adoption de la version finale du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (voir A/HRC/21/39), dont le paragraphe 92 précise que, « [d]ans le cadre de la coopération et de l'assistance internationales, les États ont l'obligation de respecter et de protéger l'exercice des droits de l'homme, d'où la nécessité d'éviter toute conduite susceptible de créer un risque prévisible d'atteinte à la jouissance de ces droits par des personnes vivant dans la pauvreté au-delà de leurs frontières, et de réaliser des évaluations des effets extraterritoriaux des lois, politiques et pratiques ».

⁷³ Voir observation générale no 12, par. 36 ; observation générale no 14, par. 39 ; observation générale no 15, par. 31 à 33 ; observation générale no 19, par. 54 ; observation générale no 20, par. 14 ; et observation générale no 23, par. 69 et 70 ; et E/C.12/2011/1, par. 5.

⁷⁴ Voir par. 43 et 44.

⁷⁵ Voir, par exemple, CERD/C/NOR/CO/19-20, par. 17 ; et CCPR/C/DEU/CO/6, par. 16.

⁷⁶ Voir observation générale no 8 (1997) sur la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels ; et articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 50 (les contre-mesures prises par un État ou un groupe d'États en réponse à un fait internationalement illicite commis par un autre État ne peuvent porter atteinte aux « obligations concernant la protection des droits fondamentaux de l'homme »).

⁷⁷ Voir A/HRC/19/59/Add.5.

territoire. Au titre de cette obligation, les États parties doivent veiller à ne pas empêcher un autre État de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte⁷⁶. Cet aspect est particulièrement important dans le cadre de la négociation et de la conclusion d'accords de commerce et d'investissement ou de conventions financières et fiscales⁷⁷, ainsi que de la coopération judiciaire.

2. Obligation extraterritoriale de protéger

30. L'obligation extraterritoriale de protéger exige des États parties qu'ils prennent des mesures pour prévenir et réparer les violations des droits consacrés par le Pacte qui surviennent en dehors de leur territoire du fait des activités d'entreprises sur lesquelles ils peuvent exercer un contrôle, en particulier, lorsque les moyens de recours dont disposent les victimes devant les tribunaux de l'État où le dommage est occasionné sont inaccessibles ou inefficaces.

31. Cette obligation s'étend à toute entreprise sur laquelle les États parties peuvent exercer une influence, conformément à la Charte des Nations Unies et au droit international applicable⁷⁸. Compte tenu du champ de compétence admissible en vertu du droit international général, les États peuvent s'employer à réglementer les entreprises domiciliées sur leur territoire et/ou relevant de leur juridiction, c'est-à-dire les entreprises qui sont constituées selon leur législation ou dont le siège statutaire, l'administration centrale ou le principal lieu d'activité se situent sur leur territoire national⁷⁹.

Les États parties peuvent non seulement imposer directement des obligations mais aussi avoir recours à des mesures d'incitation - par exemple, prévoir des conditions d'attribution des marchés publics qui favorisent les entreprises ayant mis en place des mécanismes solides et efficaces de diligence raisonnable dans le domaine des

droits de l'homme, dans le but de contribuer à la protection des droits économiques, sociaux et culturels, sur le territoire national et à l'étranger.

32. Alors que, en règle générale, ils ne sont pas tenus directement responsables au niveau international d'une violation des droits économiques, sociaux et culturels résultant du comportement d'une entreprise privée (sauf dans les trois cas rappelés au paragraphe 11 de la présente observation générale), les États parties seront considérés comme manquant à leurs obligations en vertu du Pacte s'il s'avère qu'ils n'ont pas pris des mesures raisonnables pour empêcher cette violation. En pareilles circonstances, la responsabilité de l'État peut être engagée, même si d'autres facteurs ont concouru à la violation⁸⁰ et même si l'État n'avait pas prévu qu'une violation serait commise, pour autant que celle-ci fût raisonnablement prévisible⁸¹. Par exemple, compte tenu des risques bien établis associés aux activités extractives, un devoir de précaution particulier s'impose à l'égard des projets miniers et des projets d'exploitation pétrolière⁸².

33. Dans l'exercice de leur obligation de protéger, les États parties devraient aussi demander aux entreprises de faire tout leur possible pour que les entités dont elles peuvent influencer la conduite, telles que leurs filiales (y compris toutes les entreprises dans lesquelles elles ont investi, que celles-ci soient enregistrées selon les lois de l'État partie ou d'un autre État) ou leurs partenaires commerciaux (y compris les fournisseurs, les détenteurs de franchises et les sous-traitants), respectent les droits consacrés par le Pacte. Les entreprises domiciliées sur le territoire et/ou relevant de la juridiction d'États parties devraient être tenues d'agir avec la diligence voulue pour recenser, prévenir et faire cesser les violations des droits consacrés par le Pacte commises en tout lieu par leurs filiales et leurs partenaires commerciaux⁸³.

⁷⁶ Voir, par exemple, observation générale no 14, par. 39 ; ou observation générale no 15, par. 31 à 33.

Les Principes de Maastricht ont fait l'objet de commentaires explicatifs ; voir Olivier De Schutter et autres, « Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), p. 1084 à 1171.

⁷⁹ Voir Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, annexe, par. 13.

⁸⁰ Cour internationale de Justice, *Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)* (arrêt du 26 février 2007), C.I.J., Recueil, par. 430 et 461.

⁸¹ Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 23, commentaire.

⁸² Voir A/HRC/8/5/Add.2.

⁸³ Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, principe 13.

Le Comité souligne que, bien que ces obligations de diligence aient bel et bien des effets sur les situations survenant en dehors des territoires nationaux des États parties, puisqu'elles imposent de prévenir ou de faire cesser les violations potentielles des droits consacrés par le Pacte dans les chaînes de valeur mondiales ou dans les entreprises multinationales, elles ne supposent pas pour autant que les États en question exercent leur compétence extraterritoriale. Des procédures appropriées de suivi et de responsabilisation doivent être mises en place pour garantir l'efficacité de la prévention et de l'application.

Ces procédures pourront notamment consister à imposer aux entreprises de faire connaître les politiques et les procédures qu'elles appliquent pour assurer le respect des droits de l'homme et à prévoir des moyens efficaces de responsabilisation et de réparation en cas de violation des droits consacrés par le Pacte.

34. Dans les affaires transnationales, l'effectivité de la responsabilisation et de l'accès à des voies de recours nécessite une coopération internationale. À cet égard, le Comité se réfère à la recommandation faite dans le rapport sur la responsabilisation des entreprises et l'accès à des voies de recours pour les victimes de violations des droits de l'homme liées aux activités des entreprises, établi par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à la demande du Conseil des droits de l'homme⁸⁴, selon laquelle les États devraient « prendre des mesures, à l'aide des directives » (jointes en annexe au rapport) « afin d'améliorer l'efficacité de la coopération transfrontière entre les institutions de l'État et les organes judiciaires, en ce qui concerne la mise en œuvre, en droit public et privé, des régimes juridiques nationaux »⁸⁵.

Il serait bon de promouvoir la communication directe à des fins d'assistance mutuelle entre

les organes chargés de faire respecter la loi, de manière à accélérer la procédure, notamment en cas de poursuites pénales.

35. L'amélioration de la coopération internationale permettrait de réduire les risques de conflits négatifs ou positifs de compétence, qui peuvent créer une incertitude juridique et amener les justiciables à rechercher le tribunal qui leur soit le plus favorable, ou empêcher les victimes d'obtenir réparation. À cet égard, le Comité se félicite de tout effort en vue de l'adoption d'instruments internationaux qui pourraient renforcer l'obligation faite aux États de coopérer dans le but d'améliorer la responsabilisation et l'accès à des voies de recours pour les victimes de violations transnationales des droits consacrés par le Pacte.

Il sera possible de s'inspirer d'instruments tels que la Convention du travail maritime, adoptée en 2006 par l'Organisation internationale du Travail (OIT) et en vigueur depuis 2013, qui établit un système de lois nationales harmonisées et prévoit des inspections, à la fois par les États du pavillon et les États du port, en cas de plaintes déposées par des gens de mer à bord des navires, lorsque les navires entrent dans un port étranger ; ou la Convention (no 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, et la Recommandation (no 201) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, qui émanent également de l'OIT.

3. Obligation extraterritoriale de mettre en œuvre

36. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte suppose de la part des États parties un engagement collectif, notamment dans le cadre de la coopération internationale, pour contribuer à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels en dehors du territoire national⁸⁶.

⁸⁴ Voir résolution 26/22 du Conseil des droits de l'homme.

⁸⁵ Voir A/HRC/32/19, par. 24 à 28 et annexe (« Directives visant à améliorer la responsabilisation des entreprises et l'accès à des voies de recours dans les affaires de violations des droits de l'homme commises par des entreprises »), par. 9.1 à 9.7 et 10.1, par. 17.1 à 17.5 (pour la mise en œuvre en droit public) et par. 18.1 et 18.2 (pour la mise en œuvre en droit privé).

⁸⁶ Olivier De Schutter et autres, « Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights ».

⁸⁷ Voir la résolution 217 (III) A de l'Assemblée générale.

37. Conformément à l'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁸⁷, l'obligation de mettre en œuvre exige des États parties qu'ils contribuent à créer un environnement international propice à l'exercice effectif des droits garantis par le Pacte. Il incombe aux États parties d'aménager leurs lois et leurs politiques, y compris les mesures relatives aux relations diplomatiques et aux relations extérieures, pour qu'elles favorisent la mise en place de cet environnement.

Les États parties devraient également inciter les entreprises relevant de leur sphère d'influence à s'abstenir de saper les efforts des États parties dans lesquels elles exercent leurs activités en vue de la pleine réalisation des droits consacrés par le Pacte par exemple, en recourant à des stratégies d'évitement de l'impôt dans les pays concernés.

Face aux pratiques fiscales répréhensibles des sociétés transnationales, les États devraient lutter contre les pratiques des prix de transfert, renforcer la coopération fiscale internationale et envisager la possibilité que les groupes

multinationaux soient considérés comme une seule et même entité fiscale et que les pays développés appliquent un taux d'imposition plancher aux bénéficiaires des sociétés pendant une période de transition.

L'abaissement des taux de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés dans le seul but d'attirer les investisseurs favorise un nivellement par le bas, qui finit par entamer la capacité de tous les États de mobiliser des ressources intérieures pour la réalisation des droits consacrés par le Pacte.

Par nature, cette pratique est en contradiction avec les obligations des États parties au titre du Pacte. Lorsque le secret bancaire est protégé à l'excès et que l'impôt sur les entreprises est régi par des règles permissives, il arrive que les États dans lesquels les activités économiques ont lieu soient moins à même de satisfaire à leur obligation de mobiliser le maximum de leurs ressources disponibles en vue d'assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels⁸⁸.

IV. Recours

38. Dans l'exercice de leur obligation de protéger, les États parties devraient à la fois créer des cadres réglementaires et directifs appropriés, et les faire appliquer. Il faut donc que des mécanismes efficaces de suivi, d'enquête et de responsabilisation soient en place pour garantir l'établissement des responsabilités et l'accès à des voies de recours, de préférence judiciaires, pour les personnes qui ont subi une violation de leurs droits au titre du Pacte dans le contexte des activités des entreprises.

Les États parties devraient informer les individus et les groupes de leurs droits au titre du Pacte et des voies de recours dont ils disposent en cas de violation du fait des activités des entreprises, en veillant tout particulièrement à ce que des informations et des conseils, y compris des études de l'impact sur les droits

de l'homme, soient accessibles aux peuples autochtones⁸⁹. Ils devraient aussi fournir aux entreprises les informations, la formation et le soutien voulus afin qu'elles connaissent les obligations des États au titre du Pacte⁹⁰.

A. Principes généraux

39. Les États parties doivent prévoir des moyens de réparation appropriés pour les individus ou groupes lésés et faire en sorte que les entreprises répondent de leurs actes⁹¹. Cela devrait se traduire, de préférence, par la garantie d'accéder à des organes judiciaires indépendants et impartiaux : le Comité a souligné que « les autres moyens utilisés [pour garantir l'établissement des responsabilités] risqu[ent] d'être inopérants s'ils [n'étaient] pas renforcés ou complétés par des recours juridictionnels »⁹².

⁸⁸ Voir E/C.12/GBR/CO/6, par. 16 et 17 ; et CEDAW/C/CHE/CO/4-5, par. 41.

40. Les directives concernant les voies de recours pour les victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire⁸⁹ donnent de précieuses indications sur les obligations des États qui découlent de l'obligation générale d'accorder l'accès à des voies de recours utiles. En particulier, il incombe aux États de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les violations des droits ; lorsque ces mesures préventives n'ont pas atteint leur but, d'enquêter de manière exhaustive sur les violations et de prendre les mesures voulues contre les personnes qui en seraient responsables ; d'assurer aux victimes un accès effectif à la justice, quelle que soit, en définitive, la partie responsable de la violation ; et d'offrir aux victimes des recours utiles, y compris la réparation.

41. Aux fins de la pleine réalisation des droits consacrés par le Pacte, il est impératif que des voies de recours soient disponibles et qu'elles soient efficaces et rapides. Cela suppose que les victimes qui cherchent à obtenir réparation doivent avoir accès sans délai à une autorité publique indépendante, qui doit pouvoir déterminer si une violation a eu lieu et ordonner qu'il y soit mis fin et que le préjudice subi soit réparé.

La réparation peut se faire par restitution, indemnisation, réadaptation, satisfaction ou garantie de non-répétition⁹⁴, et doit prendre en considération les vues des personnes lésées. En vue de garantir la non-répétition des faits, un recours utile pourra donner lieu à une amélioration des lois et des mesures qui n'ont pas permis de prévenir les violations.

42. Par leur manière de s'organiser en groupes, les entreprises se soustraient régulièrement à leurs responsabilités, en se retranchant derrière ce que l'on appelle l'« écran social » ; autrement dit, la société mère fait son possible pour ne pas avoir à répondre des actes de ses filiales, même si elle aurait pu influencer sur le comportement de celles-ci.

D'autres obstacles se posent à l'accès effectif à des voies de recours pour les victimes de violations des droits de l'homme dues aux activités des entreprises, notamment la difficulté d'accéder aux renseignements et aux éléments de preuve qui leur permettront d'étayer leur plainte, car bon nombre d'entre eux sont souvent entre les mains de l'entreprise défenderesse ; l'impossibilité de recourir à des mécanismes de réparation collective, lorsque les violations ont un caractère étendu et diffus ; et l'absence d'aide juridictionnelle et d'autres accords de financement qui rendraient la procédure de plainte financièrement viable.

43. Les victimes de violations commises par des sociétés transnationales se heurtent à des obstacles particuliers pour accéder à des recours utiles. Outre la difficulté d'apporter la preuve du préjudice subi ou d'établir le lien de causalité entre le comportement de l'entreprise défenderesse, située dans une juridiction, et la violation qui a ensuite eu lieu dans une autre juridiction, la procédure de contentieux transnational est souvent chronophage et d'un coût prohibitif ; de plus, en l'absence de mécanismes solides d'entraide judiciaire, le recueil d'éléments probants et l'exécution, dans un État, de décisions rendues dans un autre État, posent des problèmes particuliers.

Dans certaines juridictions, la doctrine du forum non conveniens, selon laquelle un tribunal est en droit de décliner compétence si les victimes ont la possibilité de saisir une autre instance, est susceptible d'empêcher les victimes résidant dans un État à chercher réparation devant les tribunaux de l'État dans lequel l'entreprise défenderesse est domiciliée.

La pratique montre que, en application de cette doctrine, des plaintes sont souvent renvoyées vers une autre juridiction, sans que les victimes aient nécessairement la garantie d'accéder à des recours utiles dans cette autre juridiction.

⁸⁹ Voir Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 14 ; Guide de référence des entreprises : Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, p. 30 et 31 ; et A/68/279, par. 56 d).

⁹⁰ Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, principe 8.

⁹¹ Voir observation générale no 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national, par. 2.

⁹² Ibid., par. 3. Voir aussi I. D. G. c. Espagne, par. 14 et 15.

⁹³ Voir résolution 60/147 de l'Assemblée générale, « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire », art. 3, al. a) à d).

⁹⁴ Ibid., partie IX, « Réparation du préjudice subi ».

44. Les États parties sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour remédier à ces difficultés afin d'empêcher un déni de justice et de garantir le droit à un recours utile et à réparation. Autrement dit, ils doivent lever les obstacles de fond, de procédure et d'ordre pratique qui limitent l'accès aux recours, y compris en instaurant des régimes de responsabilité à l'intention de la société mère ou du groupe, en proposant une aide juridictionnelle et d'autres dispositifs de financement aux plaignants, en permettant des procédures d'utilité publique et des actions de groupe dans le domaine des droits de l'homme, en facilitant l'accès aux informations pertinentes et le recueil d'éléments de preuve à l'étranger, y compris de témoignages, et en autorisant la présentation de ces éléments de preuve dans le cadre des procédures judiciaires.

Dans les décisions judiciaires faisant intervenir des considérations de forum non conveniens, une très grande attention devrait être portée à la mesure dans laquelle l'accès à un recours utile est possible et réaliste dans la juridiction de substitution⁹⁵. Lorsqu'elles cherchent à dissuader des individus ou des groupes d'exercer des recours, les entreprises ne devraient pas engager des procédures judiciaires - par exemple, pour atteinte présumée à leur réputation - de manière abusive, au point de décourager l'exercice légitime de ces recours.

45. Les États parties devraient faciliter l'accès aux informations pertinentes par la mise en place d'obligations légales de divulgation et par l'introduction de règles de procédure qui permettent aux victimes d'obtenir la communication des éléments de preuve détenus par la partie défenderesse. Il pourra être justifié de déplacer la charge de la preuve lorsque les faits et les événements à prendre en considération pour donner suite à une plainte relèvent, complètement ou en partie, de la connaissance exclusive de l'entreprise défenderesse⁹⁶. Les conditions dans lesquelles la protection des secrets commerciaux et d'autres

motifs de refus de divulgation peuvent être invoqués devraient être strictement définies, sans remettre en question le droit de toutes les parties à un procès équitable. De plus, les États parties et leurs organes judiciaires et répressifs sont tenus de coopérer entre eux afin de faciliter le partage d'informations, d'accroître la transparence et d'empêcher le déni de justice.

46. Les États parties devraient veiller à ce que les peuples autochtones aient accès à des recours effectifs, à la fois judiciaires et non judiciaires, pour toutes les atteintes à leurs droits individuels et collectifs. Ces voies de recours devraient être accessibles aux peuples autochtones et prendre leurs cultures en considération⁹⁷.

47. Le Comité rappelle que tous les pouvoirs et services publics des États parties, y compris les autorités judiciaires et policières, sont liés par les obligations découlant du Pacte. Les États parties devraient veiller à ce que l'appareil judiciaire et, en particulier, les juges et les avocats soient bien informés des obligations découlant du Pacte qui ont trait aux activités des entreprises, et qu'ils puissent exercer leurs fonctions en toute indépendance.

48. Enfin, le Comité appelle l'attention des États parties sur les problèmes rencontrés par les défenseurs des droits de l'homme⁹⁸. Le Comité a eu régulièrement connaissance de menaces et d'attaques visant des personnes qui cherchaient à protéger leurs droits ou les droits d'autrui au titre du Pacte, en particulier, dans le contexte de projets d'activités extractives et d'aménagement⁹⁹.

De plus, les dirigeants syndicaux, les chefs des mouvements paysans, les représentants autochtones et les militants anticorruption risquent souvent d'être harcelés. Les États parties devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les défenseurs des droits de l'homme et leur action. Ils devraient s'abstenir d'entraver leurs activités, par l'engagement de poursuites pénales ou d'autres moyens.

⁹⁵ Voir aussi la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, annexe, par. 34.

B. Types de recours

49. Il convient de faire appel à différents instruments pour garantir que les entreprises qui portent atteinte aux droits consacrés par le Pacte aient à rendre des comptes. Les violations du Pacte les plus graves devraient engager la responsabilité pénale des entreprises et/ou des individus en cause. Il sera peut-être nécessaire d'informer les autorités judiciaires du rôle qui leur incombe dans le respect des droits consacrés par le Pacte.

Les victimes de violations devraient avoir accès à des mesures de réparation lorsque les droits au titre du Pacte sont en jeu, et ce, que la responsabilité pénale soit ou non engagée⁹⁶.

50. Les États parties devraient aussi envisager de recourir à des sanctions administratives pour dissuader les entreprises d'adopter un comportement qui donne lieu, ou est susceptible de donner lieu, à des violations des droits consacrés par le Pacte. Par exemple, les États pourraient refuser d'attribuer des marchés publics aux entreprises qui n'ont pas communiqué d'informations sur les répercussions sociales ou environnementales de leurs activités ou qui n'ont pas mis en place des mesures propres à garantir qu'elles agissent avec la diligence voulue pour empêcher ou atténuer tout effet négatif sur les droits consacrés par le Pacte.

Dans ces circonstances, l'accès aux crédits à l'exportation et à d'autres formes d'aide publique pourra aussi être refusé ; dans un contexte transnational, les accords d'investissement pourront priver de protection les investisseurs étrangers de l'autre partie qui ont adopté un comportement entraînant une violation des droits consacrés par le Pacte¹⁰¹.

1. Recours judiciaires

51. Pour obtenir réparation des violations des droits qu'elles tiennent du Pacte, les victimes doivent souvent porter plainte à titre individuel contre l'État, en s'appuyant soit sur les dispositions du Pacte lui-même, soit sur les dispositions constitutionnelles ou législatives qui incorporent les garanties du Pacte en droit interne. Cependant, lorsque la violation est directement imputable à une entreprise, les victimes devraient pouvoir attaquer ladite entreprise en justice, soit en invoquant directement le Pacte, dans les juridictions où ses dispositions sont directement applicables aux acteurs privés, soit en s'appuyant sur la législation qui incorpore les dispositions du Pacte dans l'ordre juridique interne. À cet égard, les recours civils contribuent grandement à garantir l'accès à la justice aux victimes de violations des droits énoncés dans le Pacte.

52. Pour garantir aux peuples autochtones l'accès effectif à la justice, il se peut que les États parties aient à reconnaître les lois, les traditions et les pratiques coutumières de ces peuples ainsi que le droit de propriété dont ils jouissent sur leurs terres et sur leurs ressources naturelles dans le cadre de procédures judiciaires¹⁰².

Les États parties devraient en outre veiller à la reconnaissance des langues autochtones et/ou à l'emploi d'interprètes dans ces langues dans l'enceinte des tribunaux ainsi qu'à la disponibilité de services juridiques et d'informations sur les voies de recours dans les langues autochtones¹⁰³, et fournir une formation aux fonctionnaires de justice sur l'histoire, les traditions juridiques et les coutumes des peuples autochtones.

⁹⁶ Comme le Comité l'a déjà fait observer dans le contexte particulier des poursuites pour allégations de discrimination : voir observation générale no 20, par. 40. Voir aussi A/HRC/32/19, annexe, par. 12.5 (pour les affaires civiles) et par. 1.7 (pour les affaires pénales et quasi pénales).

⁹⁷ Voir A/68/279, par. 50 à 53 ; et Guide de référence des entreprises : Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, p. 81.

⁹⁸ Voir E/C.12/2016/2 pour la déclaration du Comité sur les défenseurs des droits de l'homme et les droits économiques, sociaux et culturels. Voir aussi la résolution 31/32 du Conseil des droits de l'homme ; et la résolution 53/144 de l'Assemblée générale, pour la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.

⁹⁹ Voir, par exemple, E/C.12/VNM/CO/2-4, par. 11 ; E/C.12/1/Add.44, par. 19 ; E/C.12/IND/CO/5, par. 12 et 50 ; E/C.12/PHL/CO/4, par. 15 ; E/C.12/COD/CO/4, par. 12 ; E/C.12/LKA/CO/2-4, par. 10 ; et E/C.12/IDN/CO/1, par. 28.

¹⁰⁰ Voir A/HRC/32/19, annexe, « Directives visant à améliorer la responsabilisation des entreprises et l'accès à des voies de recours dans les affaires de violations des droits de l'homme commises par des entreprises » (voir, en particulier, les objectifs stratégiques 4 à 8) ; voir aussi les Principes relatifs à la criminalité des entreprises, qui ont été établis en octobre 2016 par la Commission indépendante d'experts, créée par l'International Corporate Accountability Roundtable et Amnesty International.

2. Recours non judiciaires

53. Même s'ils ne devraient généralement pas être considérés comme un substitut aux mécanismes judiciaires (qui demeurent souvent indispensables pour une protection effective contre certaines violations des droits consacrés par le Pacte), les recours non judiciaires peuvent contribuer à apporter un recours utile aux victimes dont les droits garantis par le Pacte ont été violés par des acteurs économiques et à garantir que les auteurs de ces violations aient à répondre de leurs actes. Ces mécanismes alternatifs devraient être convenablement coordonnés avec les mécanismes judiciaires disponibles, tant pour ce qui est des sanctions que des mesures d'indemnisation.

54. Les États parties devraient utiliser un large éventail des mécanismes administratifs et quasi judiciaires qui sont déjà nombreux à régler et à contrôler les activités des entreprises dans bon nombre d'entre eux, tels que les services d'inspection du travail et les tribunaux des prud'hommes, les organismes de défense des consommateurs et de protection de l'environnement, et les autorités de surveillance financière. Ils devraient réfléchir aux possibilités d'étendre le mandat de ces instances ou de créer de nouveaux organes ayant la capacité de recevoir des plaintes pour violation présumée par des entreprises de certains droits consacrés par le Pacte et de donner suite à ces plaintes, d'enquêter sur les allégations formulées, d'imposer des sanctions, de prévoir et de faire appliquer des mesures de réparation en faveur des victimes.

Les institutions nationales des droits de l'homme devraient être incitées à se doter de structures leur permettant de vérifier que les États

s'acquittent de leurs obligations relatives aux entreprises et aux droits de l'homme et pourraient être habilitées à recevoir les plaintes de personnes lésées du fait du comportement d'une entreprise.

55. Les mécanismes non judiciaires relevant de l'État devraient protéger efficacement les droits des victimes. Lorsqu'ils sont en place, ces mécanismes de substitution devraient en outre présenter un certain nombre de caractéristiques propres à garantir qu'ils sont fiables et qu'ils peuvent contribuer efficacement à prévenir et à réparer les violations¹⁰⁴ ; ils devraient être accessibles à tous et leurs décisions devraient être exécutoires.

56. Pour les victimes autochtones, les mécanismes non judiciaires devraient être définis en concertation avec les peuples autochtones concernés, par la voie de leurs organes de représentation. Comme dans le cas des recours judiciaires, les États parties devraient s'attaquer aux obstacles, y compris linguistiques, à l'accès des peuples autochtones à ces mécanismes¹⁰⁵.

57. De plus, des voies de recours non judiciaires devraient aussi être disponibles dans les affaires transnationales. Par exemple, les victimes qui ne se trouvent pas sur le territoire de l'État partie concerné pourraient avoir accès aux institutions nationales des droits de l'homme ou aux médiateurs de cet État, ainsi qu'aux mécanismes de plainte établis par des organisations internationales, tels que les points de contact nationaux qui agissent selon les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, établis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

¹⁰¹ Voir, par exemple, Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, affaire no ARB/07/26, Urbaser S. A. and others v. Argentina (décision du 8 décembre 2016), par. 1194 et 1195.

¹⁰² Voir A/68/279, par. 34 ; et Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale no 31 (2005) concernant la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale, par. 5 e).

¹⁰³ Guide de référence des entreprises : Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, p. 47 ; et Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale no 31, par. 30.

V. Mise en œuvre

58. Les États parties doivent s'employer sans relâche à garantir que les entreprises exercent leurs activités dans le respect des dispositions du Pacte.

À cette fin, les stratégies ou les plans d'action nationaux qu'ils sont censés adopter pour assurer la pleine réalisation des droits consacrés par le Pacte devraient poser expressément la question du rôle des entreprises dans la mise en œuvre progressive de ces droits.

59. À la suite de l'adoption des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, nombre d'États ou d'organisations régionales ont établi des plans d'action concernant les entreprises et les droits de l'homme¹⁰⁴.

On peut s'en féliciter, surtout si ces plans d'action fixent des objectifs précis et concrets, établissent les responsabilités des différents acteurs et définissent les délais et les moyens

nécessaires à leur adoption. Les plans d'action concernant les entreprises et les droits de l'homme devraient tenir compte des principes des droits de l'homme, notamment la participation effective et concrète, la non-discrimination et l'égalité des sexes, ainsi que des principes de responsabilisation et de transparence.

Ils devraient accorder la même importance à toutes les catégories des droits de l'homme, y compris aux droits économiques, sociaux et culturels, et les progrès accomplis dans leur mise en œuvre devraient faire l'objet d'un suivi.

En ce qui concerne l'obligation de participer à l'élaboration des plans d'action nationaux, le Comité rappelle le rôle fondamental que les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile peuvent et devraient jouer pour assurer la pleine réalisation des droits consacrés par le Pacte dans le contexte des activités des entreprises.

¹⁰⁴ Voir les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, principe 31.

¹⁰⁵ Voir A/68/279, par. 36.

¹⁰⁶ Voir recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, annexe, par. 10 à 12.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

Albouy, François-Xavier y Kessler, Denis. Un système de retraite européen : une utopie réalisable? *Revue française des affaires sociales*, numéro hors-série, novembre 1989.

Aranguren, José Luis. La vejez como autorrealización personal y social. *Ministère des affaires sociales*, Madrid, 1992.

Beauvoir, Simone de: La vieillesse. Gallimard 1970 (Edhasa, 1983).

Cebrián Badia, Francisco Javier : La jubilación forzosa del trabajador y su derecho al trabajo. *Actualidad Laboral* no 14, Madrid, 1991.

Commission des Communautés européennes: L'Europe dans le mouvement démographique (Mandat du 21 juin 1989), Bruxelles, juin 1990.

Duran Heras, Almudena. Anticipo de la jubilación en España. *Revista de Seguridad Social*, no 41, Madrid, 1989.

Fuentes, C. Josefa. Situación Social del Anciano. Alcalá de Henares, 1975.

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Informe Anual 1989, Luxembourg. Oficina de las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.

Girard, Paulette. Vieillesse et emploi, vieillissement et travail. Haut Conseil de la population et de la famille. Documentation française, 1989.

Guillemard, Anne Marie. Analisis de las políticas de vejez en Europa. *Ministère des affaires sociales*, Madrid, 1992.

Guillemard, Anne Marie. Empleo, protección social et cycle de vie: Résultat d'une comparaison internationale des dispositifs de sortie anticipée d'activité. *Sociologie du travail*, N° 3, Paris, 1993.

H. Draus, Renate. Le troisième âge en République fédérale d'Allemagne. *Observations et diagnostics économiques* no 22, janvier 1988.

Hermanova, Hana. Envejecer con salud en Europa en los años 90. *Journées européennes sur les personnes âgées*. Alicante, 1993.

INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales). La Tercera Edad en Europa: Necesidades y Demandas. *Ministerio de Asuntos Sociales*, Madrid, 1989.

INSERSO. La Tercera Edad en España: Necesidades y Demandas. *Ministerio de Asuntos Sociales*, Madrid, 1990.

INSERSO. La Tercera Edad en España: Aspectos cuantitativos. *Ministerio de Asuntos Sociales*, Madrid, 1989.

ISE (Instituto Sindical Europeo). Los jubilados en Europa Occidental: Desarrollo y Posiciones Sindicales, Bruxelles, 1988.

Lansley, John et Pearson, Maggie. Preparación a la jubilación en los países de la Comunidad Europea. Seminario celebrado en Francfort-sur-le-Main, 10-12 octubre 1988. Luxembourg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1989.

Martínez-Fornes, Santiago. Envejecer en el año 2000. Editorial Popular, S.A. *Ministerio de Asuntos Sociales*, Madrid, 1991.

Minois, George. Historia de la vejez: De la Antigüedad al Renacimiento. Editorial Nerea, Madrid, 1989.

Ministerio de Trabajo. Seminario sobre Trabajadores de Edad Madura. *Ministerio de Trabajo*, Madrid, 1968.

OCDE. Flexibilidad de l'âge de la retraite. OCDE, Paris, 1970.

OCDE. Indicadores Sociales. Informes OCDE. *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, Madrid, 1985.

OCDE. El futuro de la protección social y el envejecimiento de la población. Informes OCDE. *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, Madrid, 1990.

OIT. Trabajadores de Edad Madura: Trabajo y Jubilación. 65a. Reunión de la Conferencia **Internacional del Trabajo**. Genève, 1965.

OIT. De la pirámide al pilar de población: los cambios en la población y la seguridad social. Informes OIT. *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, Madrid, 1990.

OIT. L'OIT et les personnes d'âge avancé. Genève, 1992.

PNUD. Desarrollo Humano. Informe 1990. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

Simposio de Gerontología de Castilla-León. Hacia una vejez nueva. I Simposio de Gerontología de Castilla-León, 5-8 mai 1988. Fundación Friedrich Ebert, Salamanca, 1988.

Uceda Povedano, Josefina. La jubilación: reflexiones en torno a la edad de jubilación en la CEE: especial referencia al caso español. *Escuela Social*, Madrid, 1988.

Vellas, Pierre. Législation sanitaire et personnes âgées. OMS, Publications régionales. Série européenne, no 33.



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

RÉPUBLIQUE DE GUINÉE

CONAKRY

Taouyah, Corniche Nord
Commune de Ratoma
BP : 780 Conakry
Tél. : +224 669 39 95 02 - 669 39 95 26
E-mail : ateufacktemfack@ohchr.org
mkaba@ohchr.org

NZÉRÉKORÉ

Secteur Ossud, Quartier Commercial
Tél. : +224 669 39 95 10 - 669 39 95 19
E-mail : ckavabushi@ohchr.org

Facebook : ONU Droits de l'Homme Guinée

Chaine Youtube : HCDH GUINEE