



**Instruments
internationaux relatifs
aux droits de l'homme**

Distr.
GÉNÉRALE

HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I)
27 mai 2008

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

**INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS
AUX DROITS DE L'HOMME**

Volume I

**RÉCAPITULATION DES OBSERVATIONS GÉNÉRALES OU
RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES ADOPTÉES PAR
LES ORGANES CRÉÉS EN VERTU D'INSTRUMENTS
INTERNATIONAUX RELATIFS AUX DROITS
DE L'HOMME**

Note du secrétariat

Le présent document contient une récapitulation des observations ou recommandations générales adoptées, respectivement, par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité contre la torture et le Comité des droits de l'enfant. Le Comité des droits des travailleurs migrants n'a pas encore adopté d'observation générale.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES ADOPTÉES PAR LE COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	5
Observation générale n° 1: Rapports des États parties	6
Observation générale n° 2: Mesures internationales d'assistance technique (art. 22 du Pacte)	9
Observation générale n° 3: La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte).....	13
Observation générale n° 4: Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte)	18
Observation générale n° 5: Personnes souffrant d'un handicap	25
Observation générale n° 6: Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées	36
Observation générale n° 7: Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte): expulsions forcées	47
Observation générale n° 8: Rapport entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels	53
Observation générale n° 9: Application du Pacte au niveau national	57
Observation générale n° 10: Le rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels	62
Observation générale n° 11: Plans d'action pour l'enseignement primaire (art. 14 du Pacte)	64
Observation générale n° 12: Le droit à une nourriture suffisante (art. 11 du Pacte)	67
Observation générale n° 13: Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte)	76
Observation générale n° 14: Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte)	93
Observation générale n° 15: Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte)	115
Observation générale n° 16: Droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3 du Pacte).....	133

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<i>Page</i>
Observation générale n° 17: 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 du Pacte).....	144
Observation générale n° 18: Le droit au travail (art. 6 du Pacte).....	161
Observation générale n° 19: Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte).....	176
II. OBSERVATIONS GÉNÉRALES ADOPTÉES PAR LE COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME	197
Observation générale n° 1: Obligation de faire rapport	199
Observation générale n° 2: Directives pour la présentation des rapports.....	200
Observation générale n° 3: Article 2 (Mise en œuvre du Pacte dans le cadre national).....	201
Observation générale n° 4: Article 3 (Égalité des droits entre hommes et femmes)	202
Observation générale n° 5: Article 4 (Dérogations).....	203
Observation générale n° 6: Article 6 (Droit à la vie)	204
Observation générale n° 7: Article 7 (Interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants).....	206
Observation générale n° 8: Article 9 (Droit à la liberté et à la sécurité de la personne)	208
Observation générale n° 9: Article 10 (Traitement des personnes privées de leur liberté).....	209
Observation générale n° 10: Article 19 (Liberté d'opinion)	211
Observation générale n° 11: Article 20	212
Observation générale n° 12: Article premier (Droit à l'autodétermination)	213
Observation générale n° 13: Article 14 (Administration de la justice)	215
Observation générale n° 14: Article 6 (Droit à la vie)	219
Observation générale n° 15: Situation des étrangers au regard du Pacte	220
Observation générale n° 16: Article 17 (Droit au respect de la vie privée)	223
Observation générale n° 17: Article 24 (Droits de l'enfant)	226
Observation générale n° 18: Non-discrimination.....	229
Observation générale n° 19: Article 23 (Protection de la famille).....	232

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<i>Page</i>
Observation générale n° 20: Article 7 (Interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants).....	234
Observation générale n° 21: Article 10 (Droit des personnes privées de liberté d'être traitées avec humanité).....	237
Observation générale n° 22: Article 18 (Liberté de pensée, de conscience et de religion)	240
Observation générale n° 23: Article 27 (Droits des minorités)	244
Observation générale n° 24: Questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte.....	248
Observation générale n° 25: Article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote).....	255
Observation générale n° 26: Continuité des obligations	261
Observation générale n° 27: Article 12 (Liberté de circulation)	262
Observation générale n° 28: Article 3 (Égalité des droits entre hommes et femmes)	267
Observation générale n° 29: Article 4 (Dérogations en période d'état d'urgence).....	275
Observation générale n° 30: Obligation de présenter des rapports qui incombe aux États parties en vertu de l'article 40 du Pacte.....	283
Observation générale n° 31: La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte	284
Observation générale n° 32: Article 14 (Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable)	290

**I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES ADOPTÉES PAR LE COMITÉ
DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX
ET CULTURELS**

Introduction: but des observations générales*

1. À sa deuxième session, en 1988, le Comité a décidé (E/1988/14, par. 366 et 367), conformément à l'invitation que le Conseil économique et social lui avait adressée (résolution 1987/5) et que l'Assemblée générale avait fait sienne (résolution 42/102), d'entreprendre à partir de sa troisième session l'élaboration d'observations générales se rapportant à divers articles et dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en vue d'aider les États parties à s'acquitter de leurs obligations en matière de présentation de rapports.
2. À la fin de sa troisième session, le Comité et le groupe de travail de session d'experts gouvernementaux qui avait été créé avant lui ont examiné 138 rapports initiaux et 44 deuxièmes rapports périodiques couvrant les droits visés aux articles 6 à 9, 10 à 12 et 13 à 15 du Pacte. L'expérience intéresse de nombreux États parties au Pacte, lesquels sont actuellement au nombre de 92 et représentent toutes les régions du monde ainsi que des systèmes socioéconomiques, culturels, politiques et juridiques différents. Les rapports présentés jusqu'à présent illustrent un grand nombre des problèmes que risque de poser l'application du Pacte, bien qu'ils ne permettent pas encore de se faire une idée d'ensemble de la situation globale en ce qui concerne la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Dans l'introduction de l'annexe III (observations générales) de son rapport de 1989 au Conseil économique et social (E/1989/22), le Comité explique le but des observations générales comme suit:
3. «Par ses observations générales, le Comité s'efforce de faire bénéficier tous les États parties de l'expérience acquise dans le cadre de l'examen des rapports présentés, pour les aider et les encourager à continuer d'appliquer le Pacte, pour appeler leur attention sur les insuffisances que font apparaître un grand nombre de rapports, pour proposer des améliorations dans la méthode de présentation des rapports et pour stimuler les activités des États parties, des organisations internationales et des institutions spécialisées intéressées qui ont pour objet de favoriser la réalisation progressive et effective des droits reconnus dans le Pacte. Chaque fois que nécessaire, le Comité pourra, à la lumière de l'expérience des États parties et des conclusions qu'il en tire, réexaminer ses observations générales et les mettre à jour.»

* Figurant dans le document E/1989/22.

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. 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

* Figurant dans le document E/1989/22.

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.

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, 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

* Figurant dans le document E/1990/23.

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 «l'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.

Note

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).

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. 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

* Figurant dans le document E/1991/23.

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 quelque 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'acquitte 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 croissance*¹, celle qui a été faite par le PNUD dans le *Rapport mondial sur le développement humain 1990*² et celle de la Banque mondiale dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1990*³.

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 n° 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 n° 2 (1990).

Notes

¹ G. A. Cornia, R. Jolly et F. Stewart, éd., Paris, Economica, 1987.

² Economica, Paris, 1990.

³ Economica, Paris, 1990.

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.

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.

* Figurant dans le document E/1992/23.

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'égalise, 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 – la location (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 directeurs*⁵, établie 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;

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 «illégal», 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.

Notes

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément n° 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 (n° 115), de l'OIT.

⁴ Voir la note 1.

⁵ Genève, Organisation mondiale de la santé, 1990.

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.».

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.

* Figurant dans le document E/1995/22.

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.

1. 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. Quatre-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 n° 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. 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.

2. 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 n° 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, revêtira 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.

3. 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'égal 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.

4. 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. 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 prétexter 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 n° 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. 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 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 ... 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 châtiment 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.

Notes

- 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).
- 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.
- ¹¹ Voir A/47/415, *passim*.
- ¹² Ibid., par. 5.
- 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.
- 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.
- 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.

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.

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.

³⁶ Ibid., Règle 10, par. 1 et 2.

³⁷ Voir A/47/415, par. 79.

Treizième session (1995)*

Observation générale n° 6: Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées

1. 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.

2. 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

* Figurant dans le document E/1996/22.

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 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.

3. 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.

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.

4. 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 n° 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 n° 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.

5. 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.

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°s 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 n° 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 11: 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 n^{os} 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 n^o 19). La Recommandation n^o 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 n^o 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 n^{os} 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 n° 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 n° 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 n^o 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 n^{os} 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.

Notes

¹ Objectifs mondiaux relatifs au vieillissement pour l'an 2001: stratégie pratique. Rapport du Secrétaire général (A/47/339, par. 5).

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).

⁵ Résolution 47/5 de l'Assemblée générale, du 16 octobre 1992, «Proclamation sur le vieillissement».

⁶ Voir Recommandation n^o 162, 1980, de l'OIT, concernant les travailleurs âgés (par. 3 à 10).

⁷ Ibid. (par. 11 à 19).

⁸ Ibid. (par. 30).

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 n° 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*, n° 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 politicas de vejez en Europa*. Ministère des affaires sociales, Madrid, 1992.

Guillemard, Anne Marie. *Emploi, protection sociale 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 n° 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. *Flexibilité 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, n° 33.

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. 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

* Figurant dans le document E/1998/22, annexe IV.

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 n° 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 n^o 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 n° 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.

Notes

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).

⁶ E/1990/23, annexe III, par. 6 et 8 d).

⁷ E/C.12/1999/8, annexe IV.

⁸ Ibid.

Dix-septième session (1997)*

**Observation générale n° 8: Rapport 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, aux niveaux international, régional et 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 (Art. 1, 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.

* Figurant dans le document E/1998/22.

5. Or, d'après plusieurs études récentes sur l'impact des sanctions effectuées, notamment, 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 M^{me} Graça Machel pour l'Assemblée générale, constatait que «[l]es exemptions 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 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 les conséquences préjudiciables qui en résultent 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 des 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'État visé respecte les droits civils et politiques de ses citoyens, l'État en question et la communauté internationale elle-même doivent tout mettre en œuvre pour protéger ne serait-ce que l'essentiel des droits économiques, sociaux et culturels des personnes de cet État qui sont touchées (voir également l'Observation générale n° 3 (1990), par. 10).

8. Si cette obligation de chaque État 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 États-Unis d'Amérique) ne l'aient pas encore ratifié. Et, à tout moment, la plupart des membres non permanents sont parties au Pacte. Chacun de ces États 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 et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés». Lorsque l'État concerné est aussi un État partie, il incombe doublement aux autres États de respecter les obligations

pertinentes et d'en tenir compte. Si des sanctions étaient imposées à des États 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 la décision d'imposer ou non des sanctions, il se doit de surveiller le respect du Pacte par tous les États parties. Lorsque des mesures empêchent un État 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'État visé. L'imposition de sanctions n'annule ni ne réduit en aucune façon les obligations pertinentes de cet État 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'État 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'État 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 États 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 parties responsables de l'imposition, du maintien ou de l'application des sanctions, que ce soit la communauté internationale, une organisation internationale ou régionale ou un État ou groupe d'États. À cet égard, le Comité estime que la reconnaissance des droits de l'homme dans les domaines économique, social et culturel 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; l'élaboration d'un ensemble plus transparent de principes et de procédures concertés fondé sur le respect des droits de l'homme, l'élargissement de la gamme des biens et services exemptés; l'autorisation pour des organismes techniques désignés d'un commun accord de déterminer les exemptions nécessaires; la mise en place des comités des sanctions dotés de ressources plus importantes; un ciblage plus précis des points faibles de ceux dont la communauté internationale souhaite modifier le comportement; et l'instauration d'une plus grande flexibilité d'ensemble.

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.

Notes

¹ Supplément à l'Agenda pour la paix (A/50/60-S/1995/1), par. 66 à 76.

² Impact des conflits armés sur les enfants: Note du Secrétaire général (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. Étude établie à la demande du Département des affaires humanitaires de l'Organisation des Nations Unies au nom du Comité permanent interorganisations, 6 octobre 1997.

⁴ Ibid.

Dix-neuvième session (1998)*

Observation générale n° 9: Application du Pacte au niveau national

**A. Obligation de donner effet au Pacte dans
l'ordre juridique interne**

1. Dans son Observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte)¹, 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-là. 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'employer 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. Selon le premier, tel qu'il est énoncé à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités², «Une 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, le cas échéant, l'ordre juridique afin de donner effet à leurs obligations conventionnelles. 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 international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne contient aucune disposition correspondant directement à l'alinéa *b* du paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui oblige, notamment, 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 international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 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.

* Figurant dans le document E/1999/22.

B. 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. De plus, 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 en ce qui concerne le Pacte montre qu'ils recourent à 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 et doivent, de ce fait, 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 afin de déterminer le meilleur moyen de donner effet à ces droits au niveau interne. Deuxièmement, il faut tenir compte des moyens qui se sont avérés les plus efficaces pour la protection d'autres droits fondamentaux dans le pays concerné. Dans les pays où les moyens employés 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 dans le droit national.

C. Rôle des recours

Recours judiciaires ou autres recours?

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 suivi d'effets. 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 à la non-discrimination³ (ainsi que bien d'autres), 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 considérait que de nombreuses dispositions du Pacte se prêtent à une application immédiate. À cet égard, il a cité, à titre d'exemple, dans son Observation générale n° 3 (1990), les articles suivants du Pacte: 3, 7 (al. a, i), 8, 10 (par. 3), 13 (par. 2, al. a, et par. 3 et 4) et 15 (par. 3). 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 œuvre 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 invocables. 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, les tentatives visant à 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 impliqués dans une procédure judiciaire, ils doivent s'efforcer de promouvoir les interprétations de la législation interne qui favorisent le respect 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.

D. Place accordée au Pacte par les tribunaux nationaux

12. Dans les directives révisées du Comité concernant la forme et le contenu des rapports que les États parties doivent présenter, 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»⁴. Certains États fournissent déjà de tels renseignements, mais il faudra accorder une importance accrue à cet aspect dans les futurs rapports. En particulier, le Comité attend des États parties qu'ils fournissent des précisions sur toute décision importante de leurs juridictions nationales s'appuyant sur les dispositions du Pacte.

13. Il ressort des informations disponibles que la pratique des États n'est pas uniforme. Le Comité note 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'effet 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 veiller à ce 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 la deuxième soit choisie. Les garanties en matière d'égalité et de non-discrimination doivent être interprétées, dans toute la mesure possible, de manière à faciliter la pleine protection des droits économiques, sociaux et culturels.

Notes

¹ E/1991/23, annexe III.

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331.

³ 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».

⁴ Voir E/1991/23, annexe IV, sect. A, par. 1, al. *d*, iv.

Dix-neuvième session (1998)*

**Observation générale n° 10: Le rôle des institutions nationales
de défense des droits de l'homme dans la protection
des droits économiques, sociaux et culturels**

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 œuvrent pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Au cours des dernières années, ces institutions ont proliféré – évolution qui a été vivement encouragée par l'Assemblée générale et par la Commission des droits de l'homme. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a mis sur pied un programme de grande envergure pour aider et encourager les États dans leur action à l'égard des institutions nationales.
2. Ces institutions englobent les commissions nationales de défense 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». 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 de mener 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 que les institutions nationales accordent toute leur attention aux droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre de chacune de leurs activités. L'énumération ci-après donne une indication du type d'activités qui peuvent être entreprises – et qui, dans certains cas, l'ont déjà été – 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 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;

* Figurant dans le document E/1999/22.

c) Apport de conseils techniques ou exécution d'études touchant les droits économiques, sociaux et culturels, y compris à la demande des pouvoirs publics ou d'autres organismes concernés;

d) Établissement de critères au niveau national, permettant d'évaluer le respect des obligations découlant du Pacte;

e) Recherches et enquêtes à mener pour déterminer dans quelle mesure tel ou tel droit économique, social ou culturel est mis en œuvre, que ce soit au sein de l'État, dans son ensemble, ou dans certains 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 de défense des droits de l'homme, l'attention voulue soit accordée aux droits économiques, sociaux et culturels, et prie les États parties de décrire de manière détaillée, dans les rapports qu'ils présentent au Comité, les mandats mais aussi les principales activités de ces institutions.

Vingtième session (1999)*

**Observation générale n° 11: Plans d'action pour
l'enseignement primaire (art. 14 du Pacte)**

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 œuvre 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 développement**. 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. 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.

* Figurant dans le document E/C.12/1999/4.

** De manière générale, voir le rapport de l'UNICEF sur la situation des enfants dans le monde, 1999.

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 œuvre 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 garantes 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 œuvre. 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 œuvre 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.

Vingtième session (1999)*

**Observation générale n° 12: Le droit à une nourriture suffisante
(art. 11 du Pacte)**

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 un 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

* Figurant dans le document E/C.12/1999/5.

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 d'accessibilité 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 n° 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 vivres**. 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 desdits 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.

* 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.

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.

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 n° 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 œuvre 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 clefs, 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 salubres, 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 restriction 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 œuvre les stratégies de pays visées ci-dessus, les États devraient établir des critères pour le suivi aux échelons 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 n° 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 n° 2 du Comité, à ce que dans tout programme d'ajustement structurel le droit à l'alimentation soit protégé.

Vingt et unième session (1999)

Observation générale n° 13: 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 n° 11 relative à l'article 14 (plans d'action pour l'enseignement primaire). L'Observation générale n° 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 (sect. I, par. 4 à 42), quelques-unes des obligations qui en découlent (sect. II, par. 43 à 57) et certaines violations caractéristiques (sect. 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.

1. 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 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:

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);

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);

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 de 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). Les «besoins éducatifs fondamentaux» sont définis à l'article premier 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 n° 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 n° 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 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. 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 d): 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

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. 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. 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 œuvre 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 n° 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.

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 n° 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 n° 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'enseignement¹⁶

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, de développer et de 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. 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 scolaire¹⁷

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.

2. 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.

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 d'en 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. 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 œuvre 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 œuvre 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.

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 n° 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 n° 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 œuvre 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 n° 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 œuvre 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 (sect. I) est appliqué aux obligations tant générales que spécifiques des États parties (sect. 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 l'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 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.

3. 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.

Notes

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 n° 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 n° 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).

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.

⁸ Position qui ressort également de la Convention de 1975 sur la mise en valeur des ressources humaines (Convention n° 142) et de la Convention de 1962 sur la politique sociale (Objectifs et normes de base) (Convention n° 117) de l'Organisation internationale du Travail.

⁹ Voir note 8.

¹⁰ Voir par. 6.

¹¹ Voir par. 15.

¹² Voir par. 6.

¹³ Voir par. 9.

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 n° 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.

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.».

¹⁶ Voir la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997).

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 n° 3 du Comité.

²⁰ Voir le paragraphe 2 de l'Observation générale n° 3 du Comité.

²¹ Voir le paragraphe 9 de l'Observation générale n° 3 du Comité.

²² Voir le paragraphe 9 de l'Observation générale n° 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.

²⁴ À propos de la signification des mots «obligatoire» et «gratuité», voir les paragraphes 6 et 7 de l'Observation générale n° 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.

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 n° 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants, 1999).

²⁸ Voir l'Observation générale n° 3 du Comité, par. 13 et 14.

²⁹ Voir l'Observation générale n° 2 du Comité, par. 9.

Vingt-deuxième session (2000)

**Observation générale n° 14: Le droit au meilleur état de santé
susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte)**

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. 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.

1. 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.

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:

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;

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;

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;

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;

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.

Article 12, paragraphe 2 a): 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.

Article 12, paragraphe 2 b): 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. 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.

Article 12, paragraphe 2 c): 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.

Article 12, paragraphe 2 d): 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 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 n° 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.

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 n° 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 n° 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.

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.

2. 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'œuvrer 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'amoinrir 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 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 postnataux 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 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 n° 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.

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 n° 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.

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.

3. 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'acquiesce 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'acquiescer 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.

4. 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. Toute 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.

5. 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.

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.

Adoptée le 11 mai 2000

Notes

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.

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 n° 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.

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).

⁵ Voir la liste modèle OMS des médicaments essentiels, version révisée de décembre 1999, WHO Drugs Information, vol. 13, n° 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.

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).

¹⁴ Convention n° 155 de l'OIT, art. 4 2).

¹⁵ Voir le paragraphe 12 b) et la note 8 ci-dessus.

¹⁶ Concernant ces obligations fondamentales, voir les paragraphes 43 et 44 de la présente observation générale.

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».

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); 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.

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.

²⁴ Résolution 46/119 (1991) de l'Assemblée générale.

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 travaillant essentiellement des fonctions de prévention. Voir OIT, Convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 (n° 155), et Convention sur les services de santé au travail, 1985 (n° 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*», n° 1, OMS, Genève, 1978.

²⁷ Voir le paragraphe 45 de la présente observation générale.

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.

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 n° 2, par. 9.

Vingt-neuvième session (2002)

Observation générale n° 15: Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte)

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.

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.

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 n° 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.

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. 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.

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.

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^{os} 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. 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 n^o 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;
- i) 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.

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'acquitter 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'acquitte 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 définiront leurs critères et établiront 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.

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 n° 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.

Notes

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.

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, par. 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 n° 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).

⁷ Il s'agit à la fois de la *disponibilité* de nourriture et de l'*accessibilité* à une nourriture suffisante (voir l'Observation générale n° 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 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, 2^e 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 n° 4 (1991), par. 8 b), l'Observation générale n° 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.

¹⁸ Voir les articles 20, 26, 29 et 46 de la troisième Convention de Genève du 12 août 1949; les articles 85, 89 et 127 de la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949; et les articles 15 et 20, par. 2, de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus, dans *Droits de l'homme: Recueil d'instruments internationaux* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.88.XIV.1).

¹⁹ Voir l'Observation générale n° 3 (1990), par. 9.

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.

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.

²⁷ Voir le paragraphe 23 pour une définition des «tiers».

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».

Trente-quatrième session (2005)

Observation générale n° 16: Droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (art. 3 du Pacte)

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.
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.

I. 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.

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.

B. Non-discrimination

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 peuvent 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. 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 légitime⁹.

II. 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.

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.

30. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 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.

III. 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. 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.

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.

IV. 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,

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.

Notes

¹ Projets de pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, rapport de la Troisième Commission A/5365 (17 décembre 1962), par. 85.

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 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.

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^{os} 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.

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^o 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par. 26.

¹³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n^o 14, par. 18 à 21.

¹⁴ Il y a lieu de se reporter à cet égard à la Recommandation générale n^o 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^o 13 du Comité et aux Principes de Limburg sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Trente-cinquième session (2005)

Observation générale n° 17: 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 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 bénéficier 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 bénéficier 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 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 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 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.

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 de toute 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 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. 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.

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 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.

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.

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 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 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 réglementer 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.

Notes

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.

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.

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.

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.

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.

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. I 2) 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.

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.

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.

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.

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.

Trente-cinquième session (2005)

Observation générale n° 18: Le droit au travail (art. 6)

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». 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 gré»³. 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:

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 n° 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 n° 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.

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 œuvre 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 n° 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.

III. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS 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'amoinrir 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. 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 local.¹⁹ 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 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.

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'équale 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.
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.

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.

Notes

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).

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).

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.

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.

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.

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).

²¹ Voir le paragraphe 26 de l'Observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante.

²² Voir la Convention n° 160 de l'OIT concernant les statistiques du travail (1985), en particulier les articles 1 et 2.

Trente-neuvième session (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). 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 (le Comité) 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.

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. 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 informelle»¹². Les prestations devraient aussi couvrir les pertes de revenus subies par les personnes priées 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 adéquates»¹⁵. 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.

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'eux aussi aient 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.

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 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), 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 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. 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 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.

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;

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.

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 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.

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.

Notes

¹ Adoptée le 23 novembre 2007.

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 n° 16, Département de la sécurité sociale de l'OIT, Genève, 2006.

⁷ Voir les Observations générales n^{os} 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).

⁸ Voir en particulier la Convention n° 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 n° 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 n° 6 (1995) sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées.

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.

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.

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 n° 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 n^{os} 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.

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».

²⁸ Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle. Conférence générale de l'OIT, quatre-vingt-dixième session, par. 3.

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.

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.

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 n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1 du Pacte).

³⁵ Lu conjointement avec l'Observation générale n° 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.

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 n° 3, par. 10.

⁴² Voir l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

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).

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.

⁴⁶ Voir l'Observation générale n° 2 (1990) sur les mesures internationales d'assistance technique (art. 22 du Pacte).

II. OBSERVATIONS GÉNÉRALES* ADOPTÉES PAR LE COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME**

Introduction***

Dans l'introduction du document CCPR/C/21/Rev.1 (Observations générales adoptées par le Comité des droits de l'homme conformément au paragraphe 4 de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, document daté du 19 mai 1989), le Comité des droits de l'homme explique le but des observations générales comme suit:

«Le Comité tient à réaffirmer son désir d'aider les États parties à s'acquitter de l'obligation qui leur incombe de présenter des rapports. Les observations générales qui suivent soulignent certains aspects de la question, sans toutefois prétendre l'embrasser complètement ni établir une priorité entre les différents aspects de l'application du Pacte. Si le temps dont dispose le Comité le permet, d'autres observations seront formulées par la suite compte tenu des nouveaux enseignements de l'expérience.

Jusqu'à présent, le Comité a examiné 77 rapports initiaux, 34 deuxièmes rapports périodiques et, dans certains cas, des renseignements complémentaires ou des rapports supplémentaires. C'est dire que, dans son examen, il a pris en considération une bonne partie des États qui ont ratifié le Pacte, lesquels sont aujourd'hui au nombre de 87. Ces États représentant différentes parties du monde sont dotés de régimes politiques, sociaux et juridiques différents, et leurs rapports mettent en lumière la plupart des problèmes qui peuvent se poser dans l'application du Pacte, encore qu'ils ne constituent pas une base complète pour une analyse de la situation mondiale en ce qui concerne les droits civils et politiques.

* Pour la nature et le but des observations générales, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, Supplément n° 40 (A/36/40)*, annexe VII, Introduction. Pour l'historique de la question, la méthode d'élaboration et l'utilité pratique des observations générales, voir *ibid.*, *trente-neuvième session, Supplément n° 40 (A/39/40 et Corr.1 et 2)*, par. 541 à 557. Pour le texte des observations générales déjà adoptées par le Comité, voir *ibid.*, *trente-sixième session, Supplément n° 40 (A/36/40)*, annexe VII; *ibid.*, *trente-septième session, Supplément n° 40 (A/37/40)*, annexe VI; *ibid.*, *trente-huitième session, Supplément n° 40 (A/38/40)*, annexe VI; *ibid.*, *trente-neuvième session, Supplément n° 40 (A/39/40 et Corr.1 et 2)*, annexe V; *ibid.*, *quarantième session, Supplément n° 40 (A/40/40)*, annexe VI; *ibid.*; *quarante et unième session, Supplément n° 40 (A/41/40)*, annexe VI; *ibid.*, *quarante-troisième session, Supplément n° 40 (A/43/40)*, annexe VI; *ibid.*, *quarante-quatrième session, Supplément n° 40 (A/44/40)*, annexe VI; *ibid.*, *quarante-cinquième session, Supplément n° 40 (A/45/40)*, annexe VI; *ibid.*, *quarante-septième session, Supplément n° 40 (A/47/40)*, annexe VI; *ibid.*, *quarante-neuvième session, Supplément n° 40 (A/49/40)*, annexe V; *ibid.*, *cinquantième session, Supplément n° 40 (A/50/40)*, annexe V; *ibid.*; *cinquante-troisième session, Supplément n° 40 (A/53/40)*, annexe VII. Également publié dans les documents CCPR/C/21/Rev.1 et Rev.1/Add.1 à 9.

** Pour les références de documents, voir annexe 2.

*** Voir *Rapport du Comité des droits de l'homme, Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, Supplément n° 40 (A/36/40)*, annexe VII.

Le but des présentes observations générales est de faire bénéficier tous les États parties de l'expérience ainsi acquise, pour les inciter à continuer à appliquer le Pacte, d'appeler leur attention sur des insuffisances que font apparaître un grand nombre de rapports, de suggérer certaines améliorations dans la procédure de présentation des rapports, et de stimuler les activités de ces États et des organisations internationales qui ont pour objet de promouvoir et de protéger les droits de l'homme. Ces observations devraient aussi intéresser d'autres États, en particulier ceux qui envisagent d'adhérer au Pacte et de renforcer ainsi la coopération de tous les États en vue de la promotion et de la protection universelle des droits de l'homme.».

Treizième session (1981)

Observation générale n° 1: Obligation de faire rapport

[L'Observation générale n° 1 a été remplacée par l'Observation générale n° 30]

Les États parties se sont engagés à présenter des rapports, conformément à l'article 40 du Pacte, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour chaque État partie en ce qui le concerne et, par la suite, chaque fois que le Comité en fait la demande. Jusqu'ici, seule la première partie de cette disposition, relative à la présentation des rapports initiaux, a été régulièrement observée. Le Comité note que, comme indiqué dans ses rapports annuels, un petit nombre seulement d'États ont présenté en temps voulu les rapports qui leur étaient demandés. La plupart des rapports ont été soumis avec des retards allant de quelques mois à plusieurs années, et certains États parties continuent de manquer à leurs engagements malgré les rappels réitérés du Comité et les autres mesures qu'il a prises à cet égard. Le fait que la plupart des États parties ont cependant engagé, bien que tardivement dans certains cas, un dialogue constructif avec le Comité, donne à penser que les États parties devraient normalement pouvoir s'acquitter de leur obligation de présenter des rapports dans les délais prescrits au paragraphe 1 de l'article 40, et qu'il serait dans leur intérêt de le faire à l'avenir. À l'occasion de la ratification du Pacte, les États devraient se préoccuper immédiatement de l'obligation qui leur est faite de présenter des rapports, étant donné que l'établissement d'un rapport dans les conditions requises portant sur un grand nombre de droits civils et politiques demande forcément du temps.

Treizième session (1981)

Observation générale n° 2: Directives pour la présentation des rapports

1. Le Comité a constaté que certains des rapports initiaux étaient si succincts et avaient un caractère si général qu'il était nécessaire de formuler des directives générales sur la forme et le contenu des rapports. Ces directives avaient pour but d'obtenir que les rapports aient une présentation uniforme et permettent au Comité et aux États parties de se faire une idée complète de la situation dans chaque État pour ce qui est de l'exercice des droits énoncés dans le Pacte. Toutefois, malgré ces directives, certains rapports restent si succincts et si généraux qu'ils ne satisfont pas aux exigences en matière de rapport prévues à l'article 40.
2. L'article 2 du Pacte dispose que les États parties doivent prendre les mesures législatives ou autres et prévoir les recours qui peuvent être nécessaires pour appliquer le Pacte. L'article 40 dispose que les États parties doivent présenter au Comité des rapports sur les mesures qu'ils auront arrêtées, sur les progrès réalisés dans la jouissance des droits énumérés dans le Pacte et, le cas échéant, sur les facteurs et les difficultés qui affectent la mise en œuvre des dispositions du Pacte. Or, même les rapports dont la forme était d'une manière générale conforme aux directives se sont révélés incomplets sur le fond. Il s'est révélé difficile de juger, d'après le contenu de certains rapports, si les dispositions du Pacte étaient appliquées en tant qu'éléments de la législation nationale, et un grand nombre de ces rapports donnaient manifestement des indications incomplètes sur la législation pertinente. Dans certains rapports, le rôle joué par les organes ou organismes nationaux pour surveiller le respect des droits et en assurer l'application n'était pas clairement exposé. En outre, très peu de rapports faisaient état des facteurs et des difficultés qui affectaient la mise en œuvre du Pacte.
3. Le Comité considère que l'obligation de présenter des rapports requiert que ceux-ci renseignent, non seulement sur les lois et autres règles se rapportant aux obligations contractées en vertu du Pacte, mais aussi sur les pratiques et les décisions des tribunaux et autres organes de l'État partie et sur tous autres faits de nature à indiquer le degré véritable de mise en œuvre et de jouissance des droits reconnus dans le Pacte, les progrès accomplis, et les facteurs et les difficultés qui affectent la mise en œuvre des dispositions du Pacte.
4. Le Comité a pour pratique, conformément à l'article 68 de son règlement intérieur provisoire, d'examiner les rapports en présence des représentants des États auteurs desdits rapports. Tous les États dont les rapports ont été examinés ont coopéré avec le Comité de cette façon, mais le niveau, l'expérience et le nombre des représentants n'étaient pas toujours comparables. Le Comité tient à souligner que, pour qu'il puisse s'acquitter aussi efficacement que possible des tâches qui lui incombent en vertu de l'article 40, et pour que les États auteurs des rapports tirent le meilleur parti possible de ce dialogue, il est souhaitable que les représentants des États aient l'autorité et l'expérience nécessaires (et soient de préférence en nombre suffisant) pour répondre aux questions posées et aux observations faites par le Comité sur tous les sujets traités dans le Pacte.

Treizième session (1981)

**Observation générale n° 3: Article 2 (Mise en œuvre
du Pacte dans le cadre national)**

1. Le Comité note que, d'une manière générale, l'article 2 du Pacte laisse les États parties libres de décider comment mettre en œuvre sur leur territoire, dans le cadre fixé par ledit article, les dispositions du Pacte. Il reconnaît en particulier que cette mise en œuvre ne dépend pas uniquement de l'adoption de dispositions constitutionnelles ou législatives, qui souvent ne sont pas en elles-mêmes suffisantes. Le Comité estime nécessaire d'appeler l'attention des États parties sur le fait que les obligations que leur impose le Pacte ne se limitent pas au respect des droits de l'homme, et qu'ils se sont également engagés à assurer la jouissance de ces droits à toutes les personnes relevant de leur juridiction. Cela exige des États parties qu'ils prennent des mesures spécifiques pour permettre aux particuliers de jouir de leurs droits. La chose est évidente dans le cas de plusieurs articles (l'article 3, par exemple, examiné plus loin à propos de l'Observation générale n° 4) mais, en principe, cette obligation vaut pour tous les droits énoncés dans le Pacte.

2. À cet égard, il est très important que les individus sachent quels sont leurs droits en vertu du Pacte (et, le cas échéant, du Protocole facultatif), et aussi que toutes les autorités administratives et judiciaires aient conscience des obligations que l'État partie a contractées en vertu du Pacte. À cet effet, le Pacte devrait être publié dans toutes les langues officielles de l'État, et des mesures devraient être prises pour en faire connaître la teneur aux autorités compétentes dans le cadre de leur formation. Il est souhaitable aussi que la coopération de l'État partie avec le Comité fasse l'objet d'une certaine publicité.

Treizième session (1981)

**Observation générale n° 4: Article 3 (Égalité des droits
entre hommes et femmes)**

1. L'article 3 du Pacte, aux termes duquel les États parties doivent assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le Pacte, ne reçoit pas une attention suffisante dans un grand nombre de rapports émanant des États et suscite diverses préoccupations, dont deux peuvent être mentionnées.
2. En premier lieu, cet article, ainsi que le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 26, dans la mesure où ils ont essentiellement pour objet la prévention de la discrimination sous un certain nombre de formes, et notamment de la discrimination fondée sur le sexe, n'exigent pas seulement des mesures de protection, mais aussi une action constructive visant à assurer la jouissance positive des droits, ce qui ne peut être réalisé par la simple adoption de lois. C'est ce qui explique que des compléments d'information ont généralement été demandés au sujet du rôle que les femmes jouent dans la pratique, pour savoir quelles mesures, en sus des dispositions de protection purement législatives, ont été prises ou vont être prises pour donner effet aux obligations précises et positives imposées par l'article 3 et pour se rendre compte des progrès réalisés ou des difficultés rencontrées à cet égard.
3. En second lieu, l'engagement positif pris par les États parties en vertu de cet article peut lui-même avoir un effet certain sur les textes législatifs ou les mesures administratives qui ont été spécifiquement conçus pour réglementer des domaines autres que ceux envisagés dans le Pacte, mais qui peuvent avoir un effet négatif sur les droits reconnus par le Pacte. Un exemple, parmi d'autres, est la mesure dans laquelle les lois sur l'immigration qui établissent une distinction parmi les citoyens entre les hommes et les femmes peuvent affecter le droit des femmes à épouser un étranger ou à remplir un office public.
4. Par conséquent, le Comité pense que la tâche des États parties pourrait être facilitée s'ils envisageaient de confier à des organes ou à des institutions spécialement désignés à cet effet le soin de passer en revue les lois ou les mesures qui établissent par leur nature une distinction entre les hommes et les femmes, dans la mesure où ces lois ou ces mesures portent atteinte aux droits visés par le Pacte; il estime également que les États parties devraient fournir dans leurs rapports des renseignements précis sur toutes les mesures, législatives ou autres, conçues pour donner effet à l'obligation que cet article leur impose.
5. Le Comité estime que les États parties s'acquitteraient peut-être plus facilement de cette obligation s'ils pouvaient faire plus largement usage des moyens existants de coopération internationale en vue d'échanger des données d'expérience et de s'entraider pour résoudre les problèmes pratiques qu'ils peuvent rencontrer quand ils s'emploient à assurer l'égalité des droits entre les hommes et les femmes.

Treizième session (1981)

Observation générale n° 5: Article 4 (Dérogations)

[L'Observation générale n° 5 a été remplacée par l'Observation générale n° 29]

1. L'article 4 du Pacte a posé un certain nombre de problèmes au Comité au cours de l'examen des rapports de certains États parties. Dans le cas où une situation d'urgence menace l'existence de la nation et est proclamée par un acte officiel, un État partie peut déroger à ses obligations en ce qui concerne un certain nombre de droits dans la stricte mesure où la situation l'exige. Toutefois, la dérogation ne peut s'appliquer à certains droits bien déterminés, et l'État partie ne peut pas prendre de mesures discriminatoires sous certains prétextes. En outre, l'État partie est tenu de signaler aussitôt aux autres États parties, par l'entremise du Secrétaire général, les dispositions auxquelles il a dérogé, ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation et la date à laquelle il y a mis fin.
2. En général, les États parties indiquent la procédure prévue en droit interne pour déclarer l'existence d'une situation exceptionnelle, ainsi que les dispositions pertinentes des lois prévoyant des dérogations. Néanmoins, dans le cas de quelques États qui avaient apparemment dérogé à leurs obligations, il s'est révélé difficile de déterminer, non seulement si une situation de danger exceptionnel avait été officiellement déclarée, mais également si les droits pour lesquels le Pacte n'autorise pas de dérogation n'avaient pas été en fait suspendus, et enfin si les autres États parties avaient été informés des dérogations et de leurs motifs.
3. Le Comité est d'avis que les mesures prises en vertu de l'article 4 ont un caractère exceptionnel et temporaire, et ne peuvent être maintenues que tant que l'existence de la nation intéressée est menacée. Il estime qu'en période d'exception, la protection des droits de l'homme, et notamment des droits pour lesquels des dérogations ne sont pas autorisées, est une question particulièrement importante. Il considère également de la plus haute importance que les États parties qui se trouvent dans une situation de danger public exceptionnel signalent aux autres États parties la nature et l'étendue des dérogations qu'ils ont faites et les raisons motivant ces dérogations, et qu'ils s'acquittent en outre de l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 40 du Pacte d'indiquer dans leurs rapports la nature et l'étendue de chaque dérogation, en joignant la documentation pertinente.

Seizième session (1982)

Observation générale n° 6: Article 6 (Droit à la vie)

1. La question du droit à la vie, droit énoncé à l'article 6 du Pacte, a été traitée dans tous les rapports. C'est le droit suprême pour lequel aucune dérogation n'est autorisée, même dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation (art. 4). Le Comité a néanmoins noté que, dans bien des cas, les renseignements fournis à propos de l'article 6 ne concernaient qu'un aspect de ce droit. C'est un droit qui ne doit pas être interprété dans un sens restrictif.
2. Le Comité constate que la guerre et les autres actes de violence collective continuent à être un fléau de l'humanité et à priver de la vie des milliers d'êtres humains innocents chaque année. La Charte des Nations Unies interdit déjà le recours à la menace ou à l'emploi de la force par un État contre un autre État, sauf dans l'exercice du droit naturel de légitime défense. Le Comité estime que les États ont le devoir suprême de prévenir les guerres, les actes de génocide et les autres actes de violence collective qui entraînent la perte arbitraire de vies humaines. Tous les efforts qu'ils déploient pour écarter le danger de guerre, en particulier de guerre thermonucléaire, et pour renforcer la paix et la sécurité internationales, constituent la condition et la garantie majeures de la sauvegarde du droit à la vie. À cet égard, le Comité note en particulier qu'il existe un lien entre l'article 6 et l'article 20, qui dispose que la loi doit interdire toute propagande en faveur de la guerre (par. 1) ou toute incitation à la violence (par. 2) telle qu'elle est décrite dans ledit article.
3. La protection contre la privation arbitraire de la vie, qui est expressément requise dans la troisième phrase du paragraphe 1 de l'article 6, est d'une importance capitale. Le Comité considère que les États parties doivent prendre des mesures, non seulement pour prévenir et réprimer les actes criminels qui entraînent la privation de la vie, mais également pour empêcher que leurs propres forces de sécurité ne tuent des individus de façon arbitraire. La privation de la vie par les autorités de l'État est une question extrêmement grave. La législation doit donc réglementer et limiter strictement les cas dans lesquels une personne peut être privée de la vie par ces autorités.
4. Les États parties doivent aussi prendre des mesures spécifiques et efficaces pour empêcher la disparition des individus, ce qui malheureusement est devenu trop fréquent et entraîne trop souvent la privation arbitraire de la vie. En outre, les États doivent mettre en place des moyens et des procédures efficaces pour mener des enquêtes approfondies sur les cas de personnes disparues dans des circonstances pouvant impliquer une violation du droit à la vie.
5. De plus, le Comité a noté que le droit à la vie était trop souvent interprété de façon étroite. L'expression «le droit à la vie ... inhérent à la personne humaine» ne peut pas être entendue de façon restrictive, et la protection de ce droit exige que les États adoptent des mesures positives. À cet égard, le Comité estime qu'il serait souhaitable que les États parties prennent toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies.

6. S'il ressort des paragraphes 2 à 6 de l'article 6 que les États parties ne sont pas tenus d'abolir totalement la peine capitale, ils doivent en limiter l'application et, en particulier, l'abolir pour tout ce qui n'entre pas dans la catégorie des «crimes les plus graves». Ils devraient donc envisager de revoir leur législation pénale en tenant compte de cette obligation et, dans tous les cas, ils sont tenus de limiter l'application de la peine de mort aux «crimes les plus graves». D'une manière générale, l'abolition est évoquée dans cet article en des termes qui suggèrent sans ambiguïté (par. 2 et 6) que l'abolition est souhaitable. Le Comité en conclut que toutes les mesures prises pour abolir la peine de mort doivent être considérées comme un progrès vers la jouissance du droit à la vie au sens de l'article 40 et doivent, à ce titre, être signalées au Comité. Il note qu'un certain nombre d'États ont déjà aboli la peine de mort ou suspendu son application. Toutefois, à en juger d'après les rapports des États, les progrès accomplis en vue d'abolir la peine de mort ou d'en limiter l'application sont insuffisants.

7. Le Comité estime que l'expression «les crimes les plus graves» doit être interprétée d'une manière restrictive, comme signifiant que la peine capitale doit être une mesure tout à fait exceptionnelle. Par ailleurs, il est dit expressément à l'article 6 que la peine de mort ne peut être prononcée que conformément à la législation en vigueur au moment où le crime a été commis, et ne doit pas être en contradiction avec les dispositions du Pacte. Les garanties d'ordre procédural prescrites dans le Pacte doivent être observées, y compris le droit à un jugement équitable rendu par un tribunal indépendant, la présomption d'innocence, les garanties minima de la défense et le droit de recourir à une instance supérieure. Ces droits s'ajoutent au droit particulier de solliciter la grâce ou la commutation de la peine.

Seizième session (1982)

Observation générale n° 7: Article 7 (Interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants)

[L'Observation générale n° 7 a été remplacée par l'Observation générale n° 20]

1. En examinant les rapports des États parties, les membres du Comité ont souvent demandé des informations complémentaires au titre de l'article 7 qui interdit, en premier lieu, la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Comité rappelle que, même dans le cas d'un danger public exceptionnel tel qu'envisagé dans le paragraphe 1 de l'article 4, le paragraphe 2 de l'article 4 n'autorise aucune dérogation à cette disposition, dont le but est de protéger l'intégrité et la dignité de l'individu. Le Comité note qu'il ne suffit pas, pour appliquer cet article, d'interdire ces peines ou traitements, ni de déclarer que leur application constitue un délit. La plupart des États ont des dispositions pénales qui s'appliquent aux cas de torture ou de pratiques analogues. De tels cas se produisant néanmoins, il découle de l'article 7 du Pacte, combiné avec l'article 2, que les États doivent assurer une protection effective grâce à un mécanisme de contrôle. Les plaintes pour mauvais traitements doivent faire l'objet d'une enquête effective, menée par les autorités compétentes. Ceux qui sont reconnus coupables doivent être tenus pour responsables, et les victimes présumées doivent elles-mêmes disposer de voies de recours effectives, y compris le droit d'obtenir réparation. Parmi les garanties qui peuvent permettre un contrôle effectif, il y a les dispositions interdisant la détention au secret, l'octroi, sans préjudice des nécessités de l'enquête, à des personnes telles que les médecins, les avocats et les membres de la famille, du droit d'accès auprès des détenus; les dispositions prévoyant que les prisonniers doivent être détenus dans des lieux de détention officiellement reconnus comme tels et que leur nom et lieu de détention doivent figurer dans un registre central tenu à la disposition des personnes intéressées, comme les membres de la famille; les dispositions permettant de déclarer irrecevables en justice les aveux ou autres témoignages obtenus par la torture ou d'autres traitements contraires à l'article 7; et les mesures dans le domaine de la formation et des instructions données aux responsables de l'application des lois afin qu'ils n'aient pas recours à de tels traitements.

2. Comme il ressort des termes de cet article, le champ de la protection requise s'étend bien au-delà de ce que l'on entend normalement par torture. Il n'est peut-être pas nécessaire d'établir des distinctions très nettes entre les différentes formes de peines ou de traitements qui sont interdites: ces distinctions dépendent de la nature, du but et de la gravité du traitement utilisé. De l'avis du Comité, l'interdiction doit s'étendre aux peines corporelles, y compris les châtiments excessifs imposés à titre de mesures éducatives ou disciplinaires. Même une mesure telle que l'emprisonnement cellulaire peut, selon les circonstances, surtout lorsque la personne est détenue au secret, être contraire à l'article 7. En outre, il est évident que l'article protège non seulement les personnes arrêtées ou emprisonnées, mais également les élèves des établissements d'enseignement et les patients des institutions médicales. Par ailleurs, les pouvoirs publics ont également le devoir d'assurer une protection en vertu de la loi contre de tels traitements, même lorsqu'ils sont appliqués par des personnes agissant en dehors de leurs fonctions officielles ou sans aucune autorité officielle. En ce qui concerne toutes les personnes privées de liberté, l'interdiction des traitements contraires à l'article 7 est complétée par les dispositions positives du paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte qui stipule qu'elles doivent être traitées avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.

3. En particulier, l'interdiction s'étend aux expériences médicales ou scientifiques réalisées sans le libre consentement de la personne intéressée (art. 7, deuxième phrase). Le Comité note qu'en général les rapports des États parties fournissent peu ou pas de précisions sur ce point. Il est d'avis que, tout au moins dans les pays où la science et la médecine sont très avancées, et même pour les peuples et les territoires étrangers, lorsque ceux-ci sont affectés par les expériences qu'ils mènent, il faudrait accorder plus d'attention à la nécessité éventuelle et aux moyens d'assurer le respect de cette disposition. Il faut aussi spécialement protéger de ces expériences les personnes qui sont dans l'incapacité de donner leur consentement.

Seizième session (1982)

Observation générale n° 8: Article 9 (Droit à la liberté et la sécurité de la personne)

1. L'article 9, qui traite du droit à la liberté et à la sécurité de la personne, fait souvent l'objet d'une interprétation assez étroite dans les rapports des États parties, qui, de ce fait, fournissent des informations incomplètes. Le Comité fait observer que le paragraphe 1 s'applique à tous les cas de privation de liberté, qu'il s'agisse d'infractions pénales ou d'autres cas tels que, par exemple, les maladies mentales, le vagabondage, la toxicomanie, les mesures d'éducation, le contrôle de l'immigration, etc. Il est vrai que certaines dispositions de l'article 9 (une partie du paragraphe 2 et l'ensemble du paragraphe 3) s'appliquent uniquement aux personnes qui sont inculpées pour infraction pénale. Mais les autres dispositions, et en particulier l'importante garantie énoncée au paragraphe 4, c'est-à-dire le droit de demander à un tribunal de statuer sur la légalité de la détention, s'appliquent à toutes les personnes qui se trouvent privées de leur liberté par arrestation ou détention. En outre, les États parties doivent également, conformément au paragraphe 3 de l'article 2, veiller à ce que des voies de recours utiles soient prévues dans les autres cas où un individu se plaint d'être privé de sa liberté en violation du Pacte.
2. Le paragraphe 3 de l'article 9 prévoit que toute personne arrêtée ou détenue du fait d'une infraction pénale sera traduite «dans le plus court délai» devant le juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer les fonctions judiciaires. Des délais plus précis sont fixés par la législation dans la plupart des États parties et, de l'avis du Comité, ces délais ne doivent pas dépasser quelques jours. Beaucoup d'États ont fourni des informations insuffisantes au sujet des pratiques à cet égard.
3. Une autre question est la durée totale de la détention provisoire. Pour certaines catégories d'infractions pénales et, dans certains pays, cette question a suscité des préoccupations au sein du Comité, dont les membres se sont demandé si la pratique était conforme au droit d'«être jugé dans un délai raisonnable ou libéré» en vertu du paragraphe 3. Cette détention doit être exceptionnelle et aussi brève que possible. Le Comité accueillera avec satisfaction tous renseignements concernant les mécanismes existants et les mesures prises en vue de réduire la durée de la détention provisoire.
4. Même si l'on a recours à l'internement dit de sûreté, pour des raisons tenant à la sécurité publique, cet internement doit être soumis aux mêmes dispositions, c'est-à-dire qu'il ne doit pas être arbitraire, qu'il doit être fondé sur des motifs et conforme à des procédures prévues par la loi (par. 1), que l'intéressé doit être informé des raisons de l'arrestation (par. 2) et qu'un tribunal doit pouvoir statuer sur la légalité de la détention (par. 4) et qu'il doit être possible d'obtenir réparation en cas de manquement (par. 5). Et si, en outre, il s'agit d'une inculpation pénale, il faut également accorder une protection totale en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 ainsi que de l'article 14.

Seizième session (1982)

**Observation générale n° 9: Article 10 (Traitement des personnes
privées de leur liberté)**

[L'Observation générale n° 9 a été remplacée par l'Observation générale n° 21]

1. Le paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte prévoit que toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité, dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Cependant, il s'en faut de beaucoup que tous les rapports présentés par les États parties fournissent des renseignements sur la manière dont sont appliquées les dispositions de ce paragraphe de l'article 10. À cet égard, le Comité pense qu'il serait souhaitable que les rapports des États parties comportent des renseignements précis sur les dispositions législatives destinées à protéger ce droit. Le Comité estime aussi qu'il est indispensable d'indiquer dans les rapports les mesures concrètes prises par les autorités compétentes de l'État pour contrôler l'application impérative de la législation nationale concernant le traitement humain et le respect de sa dignité de toute personne privée de sa liberté comme l'exigent les dispositions du paragraphe 1.

Le Comité note en particulier que le paragraphe 1 de cet article est généralement applicable aux personnes privées de leur liberté, tandis que le paragraphe 2 s'applique aux prévenus qu'il faut distinguer des condamnés, et que le paragraphe 3 ne concerne que les condamnés. Bien souvent, la structure de cet article n'est pas reflétée dans les rapports, qui ont surtout porté sur les prévenus et les condamnés. Le libellé du paragraphe 1, son contexte – en particulier la proximité du paragraphe 1 de l'article 9 qui traite aussi de toutes les privations de liberté – et son objectif, justifient une application vaste du principe qui y est exprimé. En outre, le Comité rappelle que cet article complète l'article 7 au sujet du traitement de toutes les personnes privées de leur liberté.

Traiter toutes les personnes privées de leur liberté avec humanité et en respectant leur dignité est une règle fondamentale d'application universelle qui ne peut dépendre entièrement des ressources matérielles disponibles. Le Comité sait qu'à d'autres égards, les modalités et les conditions de détention varient nécessairement selon les ressources disponibles, mais elles doivent toujours être appliquées sans distinction, comme l'exige le paragraphe 1 de l'article 2.

C'est à l'État qu'incombe l'ultime responsabilité du respect de ce principe en ce qui concerne toutes les institutions où des personnes sont légalement détenues contre leur volonté, qu'il s'agisse des prisons ou, par exemple, des hôpitaux, et des camps de détention ou des établissements de correction.

2. L'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article susmentionné prévoit que les prévenus doivent, sauf dans des circonstances exceptionnelles, être séparés des condamnés et soumis à un régime distinct, approprié à leur condition de personnes non condamnées. Certains rapports n'ont pas accordé suffisamment d'attention à cette exigence expresse du Pacte, et, de ce fait, n'ont pas donné suffisamment de renseignements pour expliquer en quoi le régime des prévenus diffère de celui des condamnés. Il importe de faire figurer des renseignements sur ce point dans les rapports ultérieurs.

L'alinéa *b* du paragraphe 2 du même article dispose notamment que les jeunes prévenus doivent être séparés des adultes. Les renseignements fournis dans les rapports indiquent que de nombreux États n'accordent pas toute l'attention voulue au fait qu'il s'agit là d'une disposition impérative du Pacte. De l'avis du Comité, et comme l'énonce clairement le texte du Pacte, l'inexécution des obligations qu'impose l'alinéa *b* du paragraphe 2 ne peut être justifiée par quelque considération que ce soit.

3. Dans un certain nombre de cas, les renseignements fournis dans les rapports au sujet du paragraphe 3 de l'article 10 ne comportent de références précises ni aux dispositions législatives ou administratives pertinentes, ni aux mesures pratiques qui visent à assurer la rééducation et le reclassement social des détenus, par exemple par l'enseignement, la formation professionnelle et l'accomplissement d'un travail utile. La possibilité de recevoir la visite de parents figure normalement aussi parmi les dispositions susmentionnées et s'impose pour des motifs d'humanité. Des lacunes analogues apparaissent dans les rapports de quelques États en ce qui concerne les renseignements sur les mineurs délinquants, qui doivent être séparés des adultes et soumis à un régime approprié à leur âge et à leur statut juridique.

4. Le Comité note en outre que le principe selon lequel toute personne privée de sa liberté doit être traitée avec humanité, dans le respect de la dignité de la personne humaine, énoncé au paragraphe 1, fonde les obligations plus strictes et plus précises des États en matière de justice pénale prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article 10. L'obligation de séparer les prévenus des condamnés vise à mettre l'accent sur leur condition de personnes à la fois non condamnées et protégées par la présomption d'innocence énoncée au paragraphe 2 de l'article 14. L'objectif de ces dispositions est d'assurer la protection des groupes visés, et les obligations qu'elles prévoient doivent être envisagées de ce point de vue. Ainsi, la séparation et le traitement des mineurs délinquants devraient être prévus et organisés de manière à favoriser leur rééducation et leur reclassement social.

Dix-neuvième session (1983)

Observation générale n° 10: Article 19 (Liberté d'opinion)

1. Le paragraphe 1 prévoit la protection du «droit de ne pas être inquiété pour ses opinions». C'est un droit pour lequel le Pacte n'autorise ni exception ni limitation. Le Comité serait heureux de recevoir des États parties des renseignements sur l'application du paragraphe 1.
2. Le paragraphe 2 prévoit la protection du droit à la liberté d'expression, qui comprend non seulement la liberté de «répandre des informations ou des idées de toute espèce», mais encore la liberté de «rechercher» et de «recevoir» ces informations et ces idées «sans considération de frontières» et quel que soit le moyen utilisé par l'intéressé, «sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix». Les États parties n'ont pas tous communiqué des informations sur tous les aspects de la liberté d'expression. Par exemple, on a prêté peu d'attention jusqu'ici à ce que, du fait des progrès des moyens d'information modernes, des mesures efficaces seraient nécessaires pour empêcher une mainmise sur ces moyens qui entraverait l'exercice du droit de toute personne à la liberté d'expression dans un sens qui n'est pas prévu au paragraphe 3.
3. Les rapports de nombreux États se bornent à indiquer que la liberté d'expression est garantie par la constitution ou par la loi. Cependant, pour connaître avec précision le régime institué en matière de liberté d'expression, en droit comme dans la pratique, le Comité a besoin en outre de renseignements pertinents sur les règles qui définissent l'étendue de cette liberté ou qui énoncent certaines restrictions, ainsi que sur tout autre facteur qui influe en pratique sur l'exercice de ce droit. C'est l'interaction du principe de la liberté d'expression et de ses limitations et restrictions qui détermine la portée réelle du droit de l'individu.
4. Le paragraphe 3 prévoit expressément que l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales, et c'est pour cette raison que certaines restrictions à ce droit sont permises, eu égard aux intérêts d'autrui ou de la communauté dans son ensemble. Cependant, lorsqu'un État partie impose certaines restrictions à l'exercice de la liberté d'expression, celles-ci ne peuvent en aucun cas porter atteinte au droit lui-même. Le paragraphe 3 énonce certaines conditions, et c'est seulement à ces conditions que des restrictions peuvent être imposées: 1) elles doivent être «fixées par la loi»; 2) elles ne peuvent être ordonnées qu'à l'une des fins précisées aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 3; 3) l'État partie doit justifier qu'elles sont nécessaires à la réalisation d'une de ces fins.

Dix-neuvième session (1983)

Observation générale n° 11: Article 20

1. Les rapports présentés par les États parties ne fournissent pas tous des informations suffisantes sur l'application de l'article 20 du Pacte. Étant donné la nature de l'article 20, les États parties sont tenus d'adopter les mesures législatives voulues pour interdire les actions qui y sont mentionnées. Or les rapports montrent que, dans certains États, ces actions ne sont pas interdites par la loi et que les efforts qui conviendraient pour les interdire ne sont ni envisagés ni faits. De plus, de nombreux rapports ne donnent pas suffisamment d'informations sur les lois et pratiques nationales pertinentes.

2. L'article 20 du Pacte dispose que toute propagande en faveur de la guerre et tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence sont interdits par la loi. De l'avis du Comité, ces interdictions sont tout à fait compatibles avec le droit à la liberté d'expression prévu à l'article 19, dont l'exercice entraîne des responsabilités et des devoirs spéciaux. L'interdiction prévue au paragraphe 1 s'étend à toutes les formes de propagande menaçant d'entraîner ou entraînant un acte d'agression ou une rupture de la paix, en violation de la Charte des Nations Unies, tandis que le paragraphe 2 vise tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, que cette propagande ou cet appel ait des objectifs d'ordre intérieur ou extérieur par rapport à l'État intéressé. Les dispositions du paragraphe 1 de l'article 20 n'interdisent pas l'appel au droit souverain à la légitime défense ni au droit des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance conformément à la Charte des Nations Unies. Pour que l'article 20 produise tous ses effets, il faudrait qu'une loi indique clairement que la propagande et l'appel qui y sont décrits sont contraires à l'ordre public, et prescrive une sanction appropriée en cas de violation. Le Comité estime donc que les États parties qui ne l'ont pas encore fait devraient prendre des mesures pour s'acquitter des obligations énoncées à l'article 20, et qu'ils devraient eux-mêmes s'abstenir de toute propagande ou de tout appel de ce genre.

Vingt et unième session (1984)

Observation générale n° 12: Article premier (Droit à l'autodétermination)

1. Conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies, l'article premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît à tous les peuples le droit de disposer d'eux-mêmes. Ce droit revêt une importance particulière, parce que sa réalisation est une condition essentielle de la garantie et du respect effectif des droits individuels de l'homme ainsi que de la promotion et du renforcement de ces droits. C'est pour cette raison que les États ont fait du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, dans les deux Pactes, une disposition de droit positif, qu'ils ont placée, en tant qu'article premier, séparément et en tête de tous les autres droits énoncés dans ces Pactes.
2. L'article premier consacre un droit inaliénable de tous les peuples, défini aux paragraphes 1 et 2 de cet article. En vertu de ce droit, les peuples «déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel». L'article impose à tous les États les obligations qui correspondent à ce droit. Ce droit, et les obligations correspondantes qui ont trait à sa mise en œuvre, sont indissociables des autres dispositions du Pacte et des règles de droit international.
3. Les rapports que tous les États parties ont l'obligation d'établir doivent porter aussi sur l'article premier, mais seuls quelques-uns fournissent des renseignements détaillés sur chacun des paragraphes de cet article. Le Comité a noté à cet égard que, dans leurs rapports, beaucoup d'États passent cet article complètement sous silence, donnent à son sujet des renseignements insuffisants ou se bornent à faire état de la législation électorale. Le Comité juge très souhaitable que les rapports des États parties contiennent des renseignements sur chacun des paragraphes de l'article premier.
4. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article premier, les États parties devraient décrire les procédures constitutionnelles et politiques qui permettent d'exercer ce droit dans les faits.
5. Le paragraphe 2 définit un aspect particulier du contenu économique du droit à disposer de soi-même, à savoir le droit qu'ont les peuples, pour atteindre leurs fins, de «disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international». Ce droit impose des devoirs correspondants à tous les États et à la communauté internationale. Les États devraient indiquer tous les facteurs ou les difficultés qui les empêchent de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, en violation des dispositions de ce paragraphe, et la mesure dans laquelle cet empêchement a des conséquences sur l'exercice d'autres droits énoncés dans le Pacte.
6. De l'avis du Comité, le paragraphe 3 revêt une importance particulière en ce sens qu'il impose des obligations précises aux États parties, non seulement à l'égard de leurs peuples, mais aussi à l'égard de tous les peuples qui n'ont pas pu exercer leur droit à l'autodétermination, ou qui ont été privés de cette possibilité. Le caractère général de ce paragraphe se trouve confirmé par les travaux préparatoires de son texte. Aux termes de ce paragraphe, «les États parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires

non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies». Ces obligations sont les mêmes, que le peuple ayant droit à disposer de lui-même dépende ou non d'un État partie au Pacte. Il s'ensuit que tous les États parties doivent prendre des mesures positives pour faciliter la réalisation et le respect du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. Ces mesures positives doivent être conformes aux obligations qui incombent aux États en vertu de la Charte des Nations Unies et du droit international: en particulier, les États doivent s'abstenir de toute ingérence dans les affaires intérieures d'autres États et, ainsi, de compromettre l'exercice du droit à l'autodétermination. Les rapports doivent contenir des renseignements sur l'exécution de ces obligations et les mesures prises à cette fin.

7. À propos de l'article premier du Pacte, le Comité renvoie à d'autres instruments internationaux concernant le droit de tous les peuples de disposer d'eux-mêmes, et en particulier à 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, que l'Assemblée générale a adoptée le 24 octobre 1970 dans sa résolution 2625 (XXV).

8. De l'avis du Comité, l'histoire montre que la réalisation et le respect du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes contribuent à l'établissement de relations et d'une coopération amicales entre les États et à la consolidation de la paix et de la compréhension internationales.

Vingt et unième session (1984)

Observation générale n° 13: Article 14 (Administration de la justice)

1. Le Comité note que l'article 14 du Pacte est de caractère complexe, et que différents aspects de ses dispositions appellent des observations spécifiques. Toutes ces dispositions visent à assurer la bonne administration de la justice et, à cette fin, protègent une série de droits individuels, tels que l'égalité devant les tribunaux et les autres organismes juridictionnels, ou le droit de chacun à ce que sa cause soit équitablement et publiquement entendue par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi. Les rapports ne fournissent pas tous des précisions sur les mesures législatives ou les autres mesures adoptées dans le but exprès d'appliquer chacune des dispositions de l'article 14.
2. En général, les États parties ne reconnaissent pas dans leurs rapports que l'article 14 s'applique non seulement aux procédures de détermination du bien-fondé des accusations en matière pénale portées contre des individus, mais aussi aux contestations relatives aux droits et obligations de caractère civil. Le droit et la pratique concernant ces questions varient beaucoup d'un État à l'autre. Cette diversité fait qu'il est encore plus indispensable que les États parties fournissent tous les renseignements utiles et expliquent plus en détail comment les notions «d'accusation en matière pénale» et de «contestations relatives aux droits et obligations de caractère civil» sont interprétées dans leur système juridique.
3. Le Comité jugerait utile que, dans leurs futurs rapports, les États parties puissent fournir des renseignements plus détaillés sur les mesures prises pour assurer que l'égalité devant les tribunaux, y compris l'égalité d'accès à ces derniers, le caractère équitable et public des audiences et la compétence, l'impartialité et l'indépendance des juridictions, soient établis par la loi et garantis dans la pratique. En particulier, les États parties devraient indiquer avec précision les textes constitutionnels et législatifs qui prévoient la constitution des tribunaux et en garantissent l'indépendance, l'impartialité et la compétence, pour ce qui est en particulier de la manière dont les juges sont nommés, des qualifications qui leur sont demandées, de la durée de leur mandat, des conditions régissant l'avancement, les mutations et la cessation de fonctions ainsi que de l'indépendance effective des juridictions par rapport à l'exécutif et au législatif.
4. Les dispositions de l'article 14 s'appliquent à tous les tribunaux et autres organes juridictionnels de droit commun ou d'exception inclus dans son champ d'application. Le Comité note l'existence, dans de nombreux pays, de tribunaux militaires ou d'exception qui jugent des civils, ce qui risque de poser de sérieux problèmes en ce qui concerne l'administration équitable, impartiale et indépendante de la justice. Très souvent, lorsque de tels tribunaux sont constitués, c'est pour permettre l'application de procédures exceptionnelles qui ne sont pas conformes aux normes ordinaires de la justice. S'il est vrai que le Pacte n'interdit pas la constitution de tribunaux de ce genre, les conditions qu'il énonce n'en indiquent pas moins clairement que le jugement de civils par ces tribunaux devrait être très exceptionnel et se dérouler dans des conditions qui respectent véritablement toutes les garanties stipulées à l'article 14. Le Comité a noté un grave manque d'informations à cet égard dans les rapports de certains États parties dont les institutions judiciaires comprennent des tribunaux de cette nature pour le jugement de civils. Dans certains pays, ces tribunaux militaires et d'exception n'offrent pas les strictes garanties d'une bonne administration de la justice conformément aux prescriptions de l'article 14, qui sont indispensables à la protection effective des droits de l'homme. Si les États décident dans des

situations de danger public, comme il est envisagé à l'article 4, de déroger aux procédures normales prévues par l'article 14, ils doivent veiller à ce que pareilles dérogations n'aillent pas au-delà de celles qui sont rigoureusement requises par les exigences de la situation réelle, et qu'elles respectent les autres conditions du paragraphe 1 de l'article 14.

5. La deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 14 stipule que chacun «a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement». Le paragraphe 3 de l'article précise ce qu'il faut entendre par «audition équitable» quand il s'agit de déterminer le bien-fondé d'accusations en matière pénale. Cependant, les exigences du paragraphe 3 sont des garanties minimales, dont le respect ne suffit pas toujours à assurer qu'une cause soit équitablement entendue comme le prévoit le paragraphe 1.

6. Le caractère public des audiences est une sauvegarde importante, dans l'intérêt de l'individu et de toute la société. En même temps, le paragraphe 1 de l'article 14 reconnaît que les tribunaux ont le pouvoir de prononcer le huis clos pendant la totalité ou une partie du procès pour les raisons énoncées dans ce paragraphe. Il y a lieu de noter que, hormis ces circonstances exceptionnelles, le Comité considère qu'un procès doit être ouvert au public en général, y compris les membres de la presse et ne doit pas, par exemple, n'être accessible qu'à une catégorie particulière de personnes. Il est à noter que, même dans les affaires où le huis clos a été prononcé, le jugement doit, à certaines exceptions près qui sont rigoureusement définies, être rendu public.

7. Le Comité a constaté un certain manque d'information touchant le paragraphe 2 de l'article 14 et, dans certains cas, a même observé que la présomption d'innocence, qui est indispensable à la protection des droits de l'homme, est exprimée en termes très ambigus ou assortie de conditions qui la rendent inopérante. Du fait de la présomption d'innocence, la preuve incombe à l'accusation, et l'accusé a le bénéfice du doute. Nul ne peut être présumé coupable tant que l'accusation n'a pas été établie au-delà de tout doute raisonnable. En outre, la présomption d'innocence entraîne le droit d'être traité conformément à ce principe. C'est donc un devoir pour toutes les autorités publiques de s'abstenir de préjuger de l'issue d'un procès.

8. Parmi les garanties minimales que le paragraphe 3 prescrit en matière pénale, la première concerne le droit de chacun d'être informé, dans une langue qu'il comprend, de l'accusation portée contre lui (alinéa *a*). Le Comité note que souvent les rapports des États n'expliquent pas comment ce droit est respecté et garanti. L'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article 14 s'applique à tous les cas d'accusations en matière pénale, y compris ceux des personnes non détenues. Le Comité note en outre que le droit d'être informé de l'accusation «dans le plus court délai» exige que l'information soit donnée de la manière décrite dès que l'accusation est formulée pour la première fois par une autorité compétente. À son avis, ce droit surgit lorsque, au cours d'une enquête, un tribunal ou le ministère public décide de prendre des mesures à l'égard d'une personne soupçonnée d'une infraction pénale ou la désigne publiquement comme telle. On peut satisfaire aux conditions précises de l'alinéa *a* du paragraphe 3 en énonçant l'accusation soit verbalement soit par écrit, à condition de préciser aussi bien le droit applicable que les faits allégués sur lesquels l'accusation est fondée.

9. L'alinéa *b* du paragraphe 3 stipule que l'accusé doit disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation à sa défense, et communiquer avec le conseil de son choix. Le «temps nécessaire» dépend des cas d'espèce, mais les facilités doivent comprendre l'accès

aux documents et autres éléments de preuve dont l'accusé a besoin pour préparer sa défense, ainsi que la possibilité de disposer d'un conseil et de communiquer avec lui. Lorsque l'accusé ne veut pas se défendre lui-même en personne ou recourir à une personne ou une association de son choix, il doit être en mesure de faire appel à un avocat. En outre, cet alinéa exige que le conseil communique avec l'accusé dans des conditions qui respectent intégralement le caractère confidentiel de leurs communications. Les avocats doivent être à même de conseiller et de représenter leurs clients conformément aux normes et critères établis de la profession, sans être l'objet de restrictions, d'influences, de pressions ou d'interventions injustifiées de la part de qui que ce soit.

10. L'alinéa *c* du paragraphe 3 stipule que l'accusé doit être jugé sans retard excessif. Cette garantie concerne non seulement le moment où le procès doit commencer, mais aussi le moment où il doit s'achever et où le jugement doit être rendu: toutes les étapes doivent se dérouler «sans retard excessif». Pour que ce droit soit effectif, il doit exister une procédure qui garantisse que le procès se déroulera «sans retard excessif», que ce soit en première instance ou en appel.

11. Les rapports ne traitent pas tous de tous les aspects du droit de défense tel qu'il est défini à l'alinéa *d* du paragraphe 3. Le Comité n'a pas toujours reçu assez de renseignements, ni sur la protection du droit de l'accusé d'être présent lorsque l'on se prononce sur le bien-fondé d'une accusation portée contre lui, ni sur la façon dont le système juridique lui assure le droit soit de se défendre lui-même en personne soit de bénéficier de l'assistance d'un défenseur de son choix, non plus que sur les dispositions qui sont prises dans le cas de quelqu'un qui n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur. L'accusé ou son avocat doit avoir le droit d'agir avec diligence et sans crainte, en employant tous les moyens de défense existants, de même que le droit de contester le déroulement du procès s'il le juge inéquitable. Quand, exceptionnellement et pour des raisons justifiées, il y a procès par contumace, le strict respect des droits de la défense est encore plus indispensable.

12. L'alinéa *e* du paragraphe 3 stipule que l'accusé a le droit d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge et d'obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge. Cette disposition vise à garantir à l'accusé les mêmes moyens juridiques qu'à l'accusation pour obliger les témoins à être présents et pour interroger tous témoins ou les soumettre à un contre-interrogatoire.

13. L'alinéa *f* du paragraphe 3 stipule que, si l'accusé ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience, il a le droit de se faire assister gratuitement d'un interprète. Ce droit est indépendant de l'issue du procès et vaut également pour les étrangers et pour les nationaux. Il présente une importance capitale dans les affaires où l'ignorance de la langue utilisée par le tribunal ou la difficulté éprouvée à la comprendre peut constituer un obstacle majeur à l'exercice des droits de la défense.

14. L'alinéa *g* du paragraphe 3 stipule que l'accusé ne peut être forcé à témoigner contre lui-même ou à s'avouer coupable. En examinant cette garantie, il faut se rappeler les dispositions de l'article 7 et du paragraphe 1 de l'article 10. Pour obliger l'accusé à avouer ou à témoigner contre lui-même, on emploie fréquemment des méthodes qui violent ces dispositions. La loi devrait stipuler que les éléments de preuve obtenus au moyen de pareilles méthodes ou de toute autre forme de contrainte sont absolument irrecevables.

15. Pour sauvegarder les droits de l'accusé visés aux paragraphes 1 et 3 de l'article 14, il convient que les juges aient le pouvoir d'examiner toute allégation de violation de ses droits à tout stade de la procédure.

16. Le paragraphe 4 de l'article 14 stipule que la procédure applicable aux jeunes gens tiendra compte de leur âge et de l'intérêt que présente leur rééducation. Peu de rapports fournissent des renseignements suffisants sur les questions pertinentes, telles que l'âge minimum auquel un jeune peut être accusé d'une infraction, l'âge de la majorité pénale, l'existence de tribunaux et de procédures spéciaux, la législation définissant les procédures à l'encontre des jeunes et la façon dont l'ensemble de ces dispositions spéciales concernant les jeunes tiennent compte de «l'intérêt que présente leur rééducation». Les jeunes doivent bénéficier au moins des mêmes garanties et de la même protection que celles accordées aux adultes en vertu de l'article 14.

17. Le paragraphe 5 de l'article 14 dispose que toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi. Le Comité attire particulièrement l'attention sur les équivalents donnés du mot anglais «crime» dans les autres langues («*infraction*», «*delito*», «*prestuplenie*»), qui montrent que la garantie ne concerne pas seulement les infractions les plus graves. À cet égard, il n'a pas reçu assez d'informations concernant les juridictions d'appel, en particulier l'accès aux tribunaux de seconde instance et les pouvoirs de ces tribunaux, les conditions à remplir pour faire appel d'un jugement et la façon dont les procédures en appel tiennent compte des conditions exigées au paragraphe 1 de l'article 14 quant au droit de l'accusé à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement.

18. Le paragraphe 6 de l'article 14 prévoit une indemnisation conforme à la loi dans les cas d'erreur judiciaire qu'il décrit. D'après les rapports de beaucoup d'États, il semble que souvent ce droit ne soit pas respecté, ou qu'il ne soit qu'insuffisamment garanti par la législation nationale. Les États devraient, lorsqu'il y a lieu, compléter leur législation dans ce domaine pour la mettre en conformité avec les dispositions du Pacte.

19. Lors de l'examen des rapports des États, des opinions divergentes ont souvent été exprimées quant à la portée du paragraphe 7 de l'article 14. Certains États ont même jugé nécessaire de faire des réserves touchant les procédures prévues pour la réouverture des affaires pénales. Il semble au Comité que la plupart des États parties établissent une nette distinction entre la réouverture d'une affaire, justifiée par des circonstances exceptionnelles, et un nouveau procès, qu'interdit le principe *non bis in idem* énoncé au paragraphe 7. Cette façon d'interpréter la règle *non bis in idem* peut encourager les États parties à reconsidérer leurs réserves concernant le paragraphe 7 de l'article 14.

Vingt-troisième session (1984)

Observation générale n° 14: Article 6 (Droit à la vie)

1. Dans l'Observation générale n° 6 [16], adoptée à sa 378ème séance, le 27 juillet 1982, le Comité des droits de l'homme a noté que le droit à la vie énoncé au paragraphe 1 de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est le droit suprême pour lequel aucune dérogation n'est autorisée, même en cas de danger public exceptionnel. Ce même droit à la vie est proclamé à l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptée le 10 décembre 1948. Il est à la base de tous les droits de l'homme.
2. Dans son observation générale précédente, le Comité a aussi noté que les États ont le devoir suprême de prévenir les guerres. La guerre et les autres actes de violence collective continuent à être un fléau pour l'humanité et à priver de leur vie des milliers d'êtres humains innocents chaque année.
3. Tout en restant profondément soucieux des pertes en vies humaines causées par les armes classiques dans les conflits armés, le Comité a noté que, pendant plusieurs sessions successives de l'Assemblée générale, des représentants appartenant à toutes les régions géographiques ont exprimé leur préoccupation croissante devant la mise au point et la prolifération d'armes de plus en plus terrifiantes de destruction massive, qui, outre qu'elles menacent la vie humaine, absorbent des ressources qui pourraient être utilisées à des fins économiques et sociales d'importance vitale, en particulier au bénéfice des pays en développement, et ainsi servir à promouvoir et à assurer à tous la jouissance des droits de l'homme.
4. Le Comité partage cette préoccupation. Il est évident que la conception, la mise à l'essai, la fabrication, la possession et le déploiement d'armes nucléaires constituent l'une des plus graves menaces contre le droit à la vie qui pèsent aujourd'hui sur l'humanité. Cette menace est aggravée par le risque d'une utilisation effective de ces armes, non pas seulement en cas de guerre, mais aussi par suite d'une erreur ou d'une défaillance humaine ou mécanique.
5. Qui plus est, l'existence même et la gravité de cette menace engendrent un climat de suspicion et de crainte entre les États qui, en soi, s'oppose à la promotion du respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément à la Charte des Nations Unies et aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.
6. La fabrication, la mise à l'essai, la possession, le déploiement et l'utilisation d'armes nucléaires devraient être interdits et qualifiés de crimes contre l'humanité.
7. En conséquence, dans l'intérêt de l'humanité, le Comité adresse un appel à tous les États, qu'ils soient ou non parties au Pacte, afin qu'ils prennent des mesures d'urgence, unilatéralement et par voie d'accord, pour délivrer le monde de cette menace.

Vingt-septième session (1986)

Observation générale n° 15: Situation des étrangers au regard du Pacte

1. Souvent, les rapports des États parties ne tiennent pas compte du fait que chaque État partie doit garantir les droits visés par le Pacte à «tous les individus se trouvant dans leur territoire et relevant de leur compétence» (art. 2, par. 1). En général, les droits énoncés dans le Pacte s'appliquent à toute personne, sans considération de réciprocité, quelle que soit sa nationalité ou même si elle est apatride.
2. Ainsi, la règle générale est que chacun des droits énoncés dans le Pacte doit être garanti, sans discrimination entre les citoyens et les étrangers. Les étrangers bénéficient de l'obligation générale de non-discrimination à l'égard des droits garantis par le Pacte, ainsi que prévu à l'article 2. Cette garantie s'applique de la même manière aux étrangers et aux citoyens. Exceptionnellement, certains des droits reconnus dans le Pacte ne sont expressément applicables qu'aux citoyens (art. 25), tandis que l'article 13 ne vise que les étrangers. Cependant, le Comité a constaté en examinant les rapports que, dans un certain nombre de pays, les autres droits qui devraient être reconnus aux étrangers en vertu du Pacte leur sont refusés, ou font l'objet de restrictions qui ne peuvent pas toujours être justifiées en vertu du Pacte.
3. Quelques constitutions proclament l'égalité des étrangers et des citoyens. D'autres, plus récentes, distinguent soigneusement les droits fondamentaux reconnus à tous et ceux qui ne sont reconnus qu'aux citoyens, et définissent les uns et les autres en détail. Cependant, dans de nombreux États, la constitution ne vise que les citoyens lorsqu'elle prévoit des droits déterminés. La législation et la jurisprudence peuvent aussi jouer un rôle important dans la reconnaissance des droits des étrangers. Le Comité a été informé que dans certains États les droits fondamentaux, bien qu'ils ne soient pas garantis aux étrangers par la constitution ou par la loi, leur sont néanmoins reconnus comme le Pacte l'exige. Dans certains cas, toutefois, il est apparu que les droits prévus par le Pacte n'étaient pas reconnus sans discrimination à l'égard des étrangers.
4. Le Comité estime que les États parties devraient, dans leurs rapports, prêter attention à la situation des étrangers à la fois au regard de leur droit et dans la pratique concrète. Le Pacte accorde aux étrangers une protection totale quant aux droits qu'il garantit, et les États parties devraient observer ses prescriptions dans leur législation et dans leur pratique. La situation des étrangers en serait sensiblement améliorée. Les États parties devraient veiller à ce que les dispositions du Pacte et les droits qu'il prévoit soient portés à la connaissance des étrangers relevant de leur juridiction.
5. Le Pacte ne reconnaît pas aux étrangers le droit d'entrer sur le territoire d'un État partie ou d'y séjourner. En principe, il appartient à l'État de décider qui il admet sur son territoire. Toutefois, dans certaines situations, un étranger peut bénéficier de la protection du Pacte même en ce qui concerne l'entrée ou le séjour: tel est le cas si des considérations relatives à la non-discrimination, à l'interdiction des traitements inhumains et au respect de la vie familiale entrent en jeu.

6. L'autorisation d'entrée peut être soumise à des conditions relatives aux déplacements, au lieu de séjour et à l'emploi. Un État peut aussi imposer des conditions générales aux étrangers en transit. Cependant, une fois autorisés à entrer sur le territoire d'un État partie, les étrangers bénéficient des droits énoncés par le Pacte.

7. Les étrangers ont ainsi un droit inhérent à la vie qui est juridiquement protégé, et ne peuvent être privés arbitrairement de la vie. Ils ne doivent pas être soumis à la torture, ni à des traitements ou peines inhumains ou dégradants; ils ne peuvent pas non plus être réduits en esclavage ou en servitude. Les étrangers ont droit sans réserve à la liberté et à la sécurité de la personne. S'ils sont légalement privés de leur liberté, ils doivent être traités avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à leur personne. Un étranger ne peut être détenu pour inexécution d'une obligation contractuelle. Les étrangers ont droit à la liberté de mouvement et au libre choix de leur lieu de résidence; ils sont libres de quitter le pays. Ils jouissent de l'égalité devant les tribunaux, et ont droit à ce que leur cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi, et qui décidera du bien-fondé de toute accusation en matière pénale et des contestations portant sur leurs droits et obligations de caractère civil. Les étrangers ne sont pas soumis à une législation pénale rétroactive, et ils ont droit à la reconnaissance de leur personnalité juridique. Ils ne peuvent être soumis à aucune immixtion arbitraire ou illégale dans leur vie privée, leur famille, leur résidence ni leur correspondance. Ils ont droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, et ont le droit d'avoir des opinions et de les exprimer. Les étrangers bénéficient du droit de réunion pacifique et de libre association. Ils peuvent se marier lorsqu'ils ont atteint l'âge légal du mariage. Leurs enfants bénéficient des mesures de protection nécessitées par leur état de mineur. Dans les cas où les étrangers constituent une minorité au sens de l'article 27, il ne peut leur être refusé le droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, d'avoir leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue. Les étrangers ont droit à une égale protection de la loi. Il n'y a pas de discrimination entre étrangers et citoyens dans l'application de ces droits. Ces droits des étrangers ne peuvent faire l'objet que des limitations qui peuvent être légalement imposées conformément au Pacte.

8. Une fois qu'un étranger se trouve légalement sur un territoire, sa liberté de déplacement à l'intérieur du territoire et son droit de quitter le territoire ne peuvent être limités que conformément à l'article 12, paragraphe 3. Les différences de traitement sur ce point entre étrangers et nationaux, ou entre différentes catégories d'étrangers, doivent être justifiées au regard de l'article 12, paragraphe 3. Comme les restrictions doivent notamment être compatibles avec les autres droits reconnus dans le Pacte, un État partie ne peut, en limitant les droits d'un étranger ou en l'expulsant vers un pays tiers, empêcher arbitrairement son retour dans son propre pays (art. 12, par. 4).

9. Beaucoup de rapports donnent des renseignements insuffisants au sujet de l'article 13. Cet article est applicable à toutes les procédures tendant à contraindre un étranger à quitter un pays, que la législation nationale qualifie ce départ d'expulsion ou qu'elle emploie un autre terme. Si la procédure comporte l'arrestation, les garanties prévues par le Pacte en cas de privation de liberté (art. 9 et 10) peuvent aussi être applicables. Si l'arrestation a pour objet l'extradition, d'autres dispositions du droit national et du droit international peuvent s'appliquer. Normalement, un étranger qui est expulsé doit être autorisé à se rendre dans tout pays qui accepte de l'accueillir. Les droits spécifiquement prévus par l'article 13 ne protègent que les étrangers qui se trouvent légalement sur le territoire d'un État partie. Il s'ensuit que les

dispositions du droit national concernant les conditions d'entrée et de séjour doivent être prises en considération pour déterminer l'étendue de cette protection, et qu'en particulier les immigrés clandestins et les étrangers qui ont dépassé la durée de séjour prévue par la loi ou par l'autorisation qui leur a été délivrée ne sont pas protégés par l'article dont il s'agit. Toutefois, si la légalité de l'entrée ou du séjour d'un étranger fait l'objet d'un litige, toute décision pouvant entraîner l'expulsion de l'étranger doit être prise dans le respect de l'article 13. Il appartient aux autorités compétentes de l'État partie d'appliquer et d'interpréter le droit national de bonne foi, dans l'exercice de leurs pouvoirs, tout en respectant les obligations prévues par le Pacte, et notamment le principe de l'égalité devant la loi (art. 26).

10. L'article 13 ne porte directement que sur la procédure, et non sur les motifs de fond de l'expulsion. Cependant, pour autant qu'il n'autorise que les mesures exécutées à la suite d'une «décision prise conformément à la loi», son objectif évident est d'éviter les expulsions arbitraires. D'autre part, il reconnaît à chaque étranger le droit à une décision individuelle; il s'ensuit que les lois ou décisions qui prévoiraient des mesures d'expulsion collective ou massive ne répondraient pas aux dispositions de l'article 13. Le Comité estime que cette interprétation est confirmée par les dispositions qui prévoient le droit de faire valoir les raisons qui peuvent militer contre une mesure d'expulsion et de soumettre la décision à l'examen de l'autorité compétente ou d'une personne désignée par elle, en se faisant représenter à cette fin devant cette autorité ou cette personne. L'étranger doit recevoir tous les moyens d'exercer son recours contre l'expulsion, de manière à être en toutes circonstances à même d'exercer effectivement son droit. Les principes énoncés par l'article 13 au sujet du recours contre la décision d'expulsion ou du droit à un nouvel examen par une autorité compétente ne peuvent souffrir d'exception que si «des raisons impérieuses de sécurité nationale l'exigent». Aucune discrimination ne peut être opérée entre différentes catégories d'étrangers dans l'application de l'article 13.

Trente-deuxième session (1988)

Observation générale n° 16: Article 17 (Droit au respect de la vie privée)

1. L'article 17 prévoit le droit de toute personne à être protégée contre les immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile et sa correspondance, ainsi que contre les atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. De l'avis du Comité, la protection de ce droit doit être garantie contre toutes ces immixtions et atteintes, qu'elles émanent des pouvoirs publics ou de personnes physiques ou morales. Les obligations imposées par cet article exigent de l'État l'adoption de mesures, d'ordre législatif ou autres, destinées à rendre effective l'interdiction de telles immixtions et atteintes à la protection de ce droit.
2. À cet égard, le Comité tient à faire observer que les rapports des États parties au Pacte n'accordent pas l'attention nécessaire aux renseignements sur la façon dont le respect de ce droit est garanti par les autorités législatives, administratives ou judiciaires, et en général par les organes compétents institués par l'État. En particulier, on n'accorde pas une attention suffisante au fait que l'article 17 du Pacte traite de la protection contre les immixtions illégales et arbitraires. Cela signifie que c'est précisément dans la législation des États qu'il faut avant tout prévoir la protection du droit énoncé dans cet article. Pour l'instant, les rapports, soit ne disent rien d'une telle législation, soit fournissent à ce sujet des renseignements insuffisants.
3. L'adjectif «illégal» signifie qu'aucune immixtion ne peut avoir lieu, sauf dans les cas envisagés par la loi. Les immixtions autorisées par les États ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une loi, qui doit elle-même être conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte.
4. L'expression «immixtions arbitraires» se rapporte également à la protection du droit prévu à l'article 17. De l'avis du Comité, cette expression peut s'étendre aux immixtions prévues par la loi. L'introduction de la notion d'arbitraire a pour objet de garantir que même une immixtion prévue par 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.
5. En ce qui concerne le terme «famille», les objectifs du Pacte exigent qu'aux fins de l'article 17 ce terme soit interprété au sens large, de manière à comprendre toutes les personnes qui composent la famille telle qu'elle est perçue dans la société de l'État partie concerné. Le terme «*home*» dans la version anglaise, «*manzel*» dans la version arabe, «*zhùzhái*» dans la version chinoise, «*domicilio*» dans la version espagnole, «*domicile*» dans la version française et «*zhilishche*» dans la version russe, doit s'entendre du lieu où une personne réside ou exerce sa profession habituelle. À ce propos, le Comité invite les États à indiquer dans leurs rapports l'acception donnée dans leur société aux termes «famille» et «domicile».
6. Le Comité estime que doivent figurer dans les rapports des renseignements sur les autorités et organes prévus par le système juridique du pays qui ont compétence pour autoriser les immixtions admises par la loi. Il est également indispensable d'avoir des renseignements sur les autorités qui sont habilitées à exercer un contrôle sur de telles immixtions dans le strict respect de la loi, et de savoir de quelle façon et auprès de quels organes les personnes concernées peuvent se plaindre d'une violation du droit prévu à l'article 17 du Pacte. Les États doivent clairement indiquer dans leurs rapports jusqu'à quel point la pratique effective s'accorde

au droit. Les rapports des États parties doivent également contenir des renseignements relatifs aux plaintes déposées pour immixtions arbitraires ou illégales et au nombre de décisions rendues à cet égard le cas échéant, ainsi qu'aux recours prévus en tels cas.

7. Étant donné que toutes les personnes vivent en société, la protection de la vie privée est nécessairement relative. Toutefois, les autorités publiques compétentes ne doivent pouvoir réclamer que celles des informations touchant la vie privée de l'individu dont la connaissance est indispensable à la société, au sens du Pacte. Par conséquent, le Comité recommande aux États d'indiquer dans leurs rapports les lois et règlements régissant les immixtions dans la vie privée.

8. Même pour ce qui est des immixtions qui sont conformes au Pacte, une loi pertinente doit préciser dans le détail les cas précis dans lesquels elles peuvent être autorisées. La décision de procéder à ces immixtions autorisées doit être prise par l'autorité désignée par la loi, et cas par cas. Le respect de l'article 17 exige que l'intégrité et le caractère confidentiel de la correspondance soient garantis en droit et en fait. La correspondance doit être remise au destinataire, sans interception, sans être ouverte, et sans qu'il en soit pris autrement connaissance. La surveillance, par des moyens électroniques ou autres, l'interception des communications téléphoniques, télégraphiques ou autres, l'écoute et l'enregistrement des conversations devraient être interdits. Les perquisitions domiciliaires doivent être limitées à la recherche des éléments de preuve nécessaires, et ne doivent pas pouvoir donner lieu à des vexations. En ce qui concerne la fouille des personnes et la fouille corporelle, des mesures efficaces doivent assurer qu'il y est procédé d'une manière compatible avec la dignité de la personne qui en est l'objet. Les personnes soumises à une fouille corporelle par des agents de l'État ou du personnel médical agissant à la demande de l'État ne devraient être fouillées que par des personnes du même sexe.

9. Les États parties sont eux-mêmes tenus de s'abstenir d'agissements non conformes à l'article 17 du Pacte, et de créer le cadre législatif nécessaire pour empêcher que des personnes physiques ou morales ne s'y livrent.

10. Le rassemblement et la conservation, par des autorités publiques, des particuliers ou des organismes privés, de renseignements concernant la vie privée d'individus sur des ordinateurs, dans des banques de données et selon d'autres procédés, doivent être réglementés par la loi. L'État doit prendre des mesures efficaces afin d'assurer que ces renseignements ne tombent pas entre les mains de personnes non autorisées par la loi à les recevoir, les traiter et les exploiter, et ne soient jamais utilisés à des fins incompatibles avec le Pacte. Il serait souhaitable, pour assurer la protection la plus efficace de sa vie privée, que chaque individu ait le droit de déterminer, sous une forme intelligible, si des données personnelles le concernant et, dans l'affirmative, lesquelles, sont stockées dans des fichiers automatiques de données, et à quelles fins. Chaque individu doit également pouvoir déterminer les autorités publiques ou les particuliers ou les organismes privés qui ont ou peuvent avoir le contrôle des fichiers le concernant. Si ces fichiers contiennent des données personnelles incorrectes ou qui ont été recueillies ou traitées en violation des dispositions de la loi, chaque individu doit avoir le droit de réclamer leur rectification ou leur suppression.

11. L'article 17 garantit la protection de l'honneur et de la réputation, et les États sont tenus d'avoir des lois appropriées à cet effet. Des dispositions doivent également être prises pour permettre à chacun de se protéger contre toute attaque illégale dont il peut être l'objet et d'avoir un moyen de recours contre les responsables. Les États parties devraient indiquer dans leurs rapports dans quelle mesure l'honneur et la réputation des individus sont protégés par la loi, et comment cette protection est assurée dans leur système juridique.

Trente-cinquième session (1989)

Observation générale n° 17: Article 24 (Droits de l'enfant)

1. L'article 24 du Pacte établit que tous les enfants, sans aucune discrimination, ont le droit de recevoir de leur famille, de la société et de l'État la protection qu'exige leur état de mineur. L'application de cette disposition nécessite l'adoption par les États de mesures spéciales en ce sens, qui s'ajoutent à celles qu'ils sont par ailleurs tenus de prendre en vertu de l'article 2 pour que tous les individus puissent exercer les droits prévus dans le Pacte. Souvent, dans les rapports qu'ils présentent, les États semblent sous-estimer cette obligation, et fournissent des renseignements insuffisants sur la façon dont s'exerce le droit des enfants à une protection spéciale.
2. Le Comité fait observer à ce sujet que les droits prévus à l'article 24 ne sont pas les seuls que le Pacte reconnaît aux enfants, qui bénéficient aussi, en tant qu'individus, de tous les autres droits civils énoncés dans cet instrument. Certaines des dispositions du Pacte, en établissant un droit, indiquent expressément aux États les mesures qu'ils doivent adopter pour que les mineurs soient mieux protégés que les adultes. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le droit à la vie, la sentence de mort ne peut être prononcée contre les mineurs de 18 ans. De même, s'ils sont légalement privés de la liberté, les jeunes prévenus doivent être séparés des adultes, et leur cas doit être décidé aussi rapidement que possible; les jeunes délinquants condamnés doivent être soumis à un régime pénitentiaire où ils sont séparés des adultes et qui est approprié à leur âge et à leur statut légal, le but étant de les amener à se réformer et de favoriser leur réinsertion sociale. Il est aussi prévu qu'un droit garanti par le Pacte peut être restreint lorsqu'il s'agit de protéger des enfants, pourvu que cette restriction soit justifiée: ainsi, lorsque l'intérêt d'un mineur l'exige, il est permis de faire exception à la règle qui commande que tout jugement civil ou pénal soit public.
3. Dans la plupart des cas, toutefois, les mesures à adopter ne sont pas précisées dans le Pacte, et il appartient à chaque État de les déterminer, en fonction des exigences de la protection des enfants qui se trouvent sur son territoire ou relèvent de sa compétence. Le Comité rappelle à cet égard que ces mesures, bien que destinées en premier lieu à assurer aux enfants le plein exercice des droits sur lesquels porte le Pacte, peuvent également être d'ordre économique, social ou culturel. Ainsi, par exemple, toutes les mesures possibles devraient être prises dans les domaines économique et social pour réduire la mortalité infantile, faire disparaître la malnutrition chez les enfants et éviter que ceux-ci ne soient victimes d'actes de violence ou de traitements cruels et inhumains, ou qu'on ne les exploite en les obligeant à exécuter un travail forcé ou à se livrer à la prostitution, ou en les utilisant pour le trafic illicite de stupéfiants, ou de toute autre façon. Dans le domaine culturel, tout devrait être fait pour favoriser l'épanouissement de la personnalité des enfants et leur assurer un degré d'instruction qui leur permette d'exercer les droits visés par le Pacte, notamment la liberté d'opinion et d'expression. En outre, le Comité attire l'attention des États parties sur la nécessité d'inclure dans leurs rapports des informations sur les mesures adoptées pour assurer qu'aucun enfant ne participe directement à un conflit armé.
4. Tout enfant, en raison de son état de mineur, a droit à des mesures spéciales de protection. L'âge auquel l'enfant devient majeur n'est pas indiqué par le Pacte, et il revient à chaque État partie de le fixer, compte tenu des conditions sociales et culturelles. À cet égard, les États devraient préciser dans leurs rapports l'âge de la majorité civile et l'âge à partir duquel un enfant devient pénalement responsable. Les États devraient également préciser l'âge à partir duquel

l'enfant est légalement autorisé à travailler, et l'âge à partir duquel l'enfant est assimilé aux adultes en matière de droit du travail. En outre, les États devraient préciser l'âge à partir duquel l'enfant est considéré adulte aux fins de l'application des paragraphes 2 et 3 de l'article 10. Toutefois, le Comité observe que l'âge de la majorité ne devrait pas être trop bas et que, dans tous les cas, un État partie ne peut pas se dégager de ses obligations au titre du Pacte concernant les personnes de moins de 18 ans, même si elles ont atteint l'âge de la majorité selon le droit interne.

5. Le Pacte stipule que les enfants doivent être protégés contre toute discrimination, quelle que soit la raison sur laquelle celle-ci se fonde: race, couleur, sexe, langue, religion, origine nationale ou sociale, fortune ou naissance. Le Comité observe à cet égard que, tandis que l'obligation de non-discrimination à leur égard découle de l'article 2 en ce qui concerne l'ensemble des droits prévus par le Pacte, et de l'article 26 en ce qui concerne l'égalité devant la loi, la clause de non-discrimination que renferme l'article 24 porte très précisément sur les mesures de protection les concernant spécifiquement, telles qu'elles sont prévues dans cette même disposition. Les États devraient indiquer dans leurs rapports comment leur législation et leur pratique assurent que les mesures de protection tendent à abolir toute discrimination dans tous les domaines, y compris en matière successorale, et notamment toute discrimination entre les enfants qui sont des nationaux de l'État et les enfants étrangers, et entre enfants légitimes et enfants nés hors mariage.

6. L'obligation d'assurer aux enfants la protection nécessaire incombe à la famille, à la société et à l'État. Bien que le Pacte n'indique pas comment doit être partagée cette obligation, c'est en premier lieu à la famille, interprétée au sens large de manière à comprendre toutes les personnes qui s'y rattachent dans la société de l'État, et tout particulièrement aux parents, qu'il incombe de créer des conditions qui favorisent l'épanouissement harmonieux de la personnalité de l'enfant et le fassent jouir des droits prévus par le Pacte. Toutefois, puisqu'il est courant que le père et la mère aient une activité professionnelle hors du foyer, les États parties devraient préciser dans leurs rapports comment la société, ses institutions et l'État font face à leurs responsabilités et aident la famille à assurer la protection de l'enfant. D'autre part, dans le cas où les parents et la famille manquent gravement à leurs devoirs, maltraitent l'enfant ou le négligent, l'État doit intervenir pour restreindre l'autorité parentale, et, lorsque les circonstances l'exigent, l'enfant peut être séparé des siens. En cas de dissolution du mariage, des dispositions dans lesquelles la considération dominante est l'intérêt de l'enfant doivent être prises afin d'assurer à ce dernier la protection nécessaire et de lui garantir autant que possible des relations personnelles avec ses deux parents. Le Comité pense qu'il serait utile que, dans leurs rapports, les États fournissent des renseignements sur les mesures spécialement adoptées pour protéger les enfants abandonnés ou séparés de leur milieu familial et pour leur permettre de se développer dans des conditions analogues à celles qu'offre le milieu familial.

7. Le paragraphe 2 de l'article 24 stipule que tout enfant a le droit d'être enregistré immédiatement après sa naissance et de recevoir un nom. Selon le Comité, cette disposition doit être interprétée comme étroitement liée à celle qui établit que l'enfant a droit à des mesures spéciales de protection et qui vise à faire reconnaître sa personnalité juridique. Il est particulièrement important de garantir le droit à un nom dans le cas des enfants nés hors mariage. L'obligation d'enregistrer les enfants à la naissance est conçue principalement pour réduire les risques d'enlèvement, de vente ou de traite d'enfants, ou les autres traitements contraires aux droits prévus dans le Pacte. Les États parties devraient indiquer avec précision dans leurs rapports les mesures conçues pour que soient enregistrés dès la naissance des enfants nés sur leur territoire.

8. De même, dans le cadre de la protection à accorder aux enfants, il convient d'accorder une attention particulière au droit de tout enfant à la nationalité, énoncé au paragraphe 3 de l'article 24. Cette disposition, qui a pour but d'éviter qu'un enfant ne soit moins protégé par la société et l'État s'il est apatride, n'impose pas pour autant aux États parties de donner en toutes circonstances leur nationalité à tout enfant né sur leur territoire. Cependant, les États sont tenus d'adopter toutes les mesures appropriées, sur le plan interne et en coopération avec les autres États, pour que tout enfant ait une nationalité dès sa naissance. Ils ne devraient tolérer dans la législation interne en matière d'acquisition de la nationalité aucune discrimination qui distingue entre enfants légitimes et enfants nés hors mariage ou de parents apatrides, ou qui soit motivée par la nationalité des parents ou de l'un d'entre eux. Les rapports présentés devraient toujours mentionner les mesures adoptées pour assurer aux enfants une nationalité.

Trente-septième session (1989)

Observation générale n° 18: Non-discrimination

1. La non-discrimination est un principe fondamental et général en matière de protection des droits de l'homme, au même titre que l'égalité devant la loi et l'égale protection de la loi. Ainsi, conformément au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les États parties sont tenus de respecter et de garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le Pacte, 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. Conformément à l'article 26, toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit à une égale protection de la loi, et, de plus, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.
2. En effet, le principe de non-discrimination est si fondamental que, conformément à l'article 3, les États parties s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits énoncés dans le Pacte. Même si le paragraphe 1 de l'article 4 autorise les États parties en cas de danger public exceptionnel à prendre des mesures dérogeant à certaines obligations prévues dans le Pacte, ce même paragraphe prévoit, entre autres, que ces mesures ne doivent pas entraîner une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. En outre, conformément au paragraphe 2 de l'article 20, les États parties ont l'obligation d'interdire par la loi tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination.
3. En raison de leur caractère fondamental et général, le principe de non-discrimination, tout comme ceux de l'égalité devant la loi et de l'égale protection de la loi, sont parfois expressément énoncés dans des articles relatifs à des catégories particulières de droits de l'homme. Le paragraphe 1 de l'article 14 prévoit que tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice, et le paragraphe 3 du même article dispose que toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties qui sont énumérées aux alinéas *a* à *g* du paragraphe 3. De même, l'article 25 prévoit la participation égale de tous les citoyens aux affaires publiques sans aucune des discriminations visées à l'article 2.
4. Il appartient aux États parties de décider quelles mesures sont appropriées pour appliquer les dispositions pertinentes. Le Comité souhaite toutefois être informé de la nature de ces mesures et de leur conformité avec les principes de non-discrimination, d'égalité devant la loi et d'égale protection de la loi.
5. Le Comité appelle l'attention des États parties sur le fait que le Pacte leur demande parfois expressément de prendre des mesures pour garantir l'égalité des droits des personnes en cause. Par exemple, il est stipulé au paragraphe 4 de l'article 23 que les États parties prendront les mesures appropriées pour assurer l'égalité de droits et de responsabilités des époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution. Ces mesures peuvent être d'ordre législatif, administratif ou autre, mais les États parties ont l'obligation positive de faire en sorte que les

époux jouissent de l'égalité des droits conformément au Pacte. En ce qui concerne les enfants, l'article 24 stipule que tout enfant, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit, de la part de la famille, de la société et de l'État, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur.

6. Le Comité note que le Pacte ne contient pas de définition du terme «discrimination», et qu'il n'y est pas indiqué non plus ce qui constitue la discrimination. Toutefois, l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dispose que l'expression «discrimination raciale» vise 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. De même, l'article premier de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dispose que l'expression «discrimination à l'égard des femmes» vise 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.

7. Ces instruments ne concernent, bien sûr, que certains cas de discrimination fondés sur des motifs précis, mais le Comité considère que le terme «discrimination», tel qu'il est utilisé dans le Pacte, doit être compris comme s'entendant de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

8. Cependant, la jouissance des droits et des libertés dans des conditions d'égalité n'implique pas dans tous les cas un traitement identique. À cet égard, les dispositions du Pacte sont explicites. Par exemple, aux termes du paragraphe 5 de l'article 6, la peine de mort ne peut pas être imposée à des personnes âgées de moins de 18 ans et ne peut être exécutée contre des femmes enceintes. De même, conformément au paragraphe 3 de l'article 10, les jeunes délinquants doivent être séparés des adultes. En outre, l'article 25 garantit certains droits politiques, en prévoyant une différenciation fondée sur la citoyenneté et l'âge.

9. Les rapports de nombreux États parties contiennent des renseignements sur les mesures législatives et administratives et sur les décisions judiciaires relatives à la discrimination en droit, mais manquent très souvent de renseignements sur la discrimination dans les faits. Lorsqu'ils font rapport sur les articles 2, paragraphe 1, 3 et 26 du Pacte, les États parties citent généralement les dispositions de leur Constitution ou de leur législation sur l'égalité des chances à propos de l'égalité des personnes. Ces renseignements sont évidemment utiles, mais le Comité souhaiterait savoir s'il se pose encore des problèmes liés à une discrimination de fait, de la part, soit des pouvoirs publics ou de la communauté, soit des particuliers ou des organismes privés. Le Comité

voudrait être informé des dispositions législatives et des mesures administratives qui visent à réduire ou à éliminer cette discrimination.

10. Le Comité fait également observer que l'application du principe d'égalité suppose parfois de la part des États parties l'adoption de mesures en faveur de groupes désavantagés, visant à atténuer ou à supprimer les conditions qui font naître ou contribuent à perpétuer la discrimination interdite par le Pacte. Par exemple, dans les États où la situation générale de certains groupes de population empêche ou compromet leur jouissance des droits de l'homme, l'État doit prendre des mesures spéciales pour corriger cette situation. Ces mesures peuvent consister à accorder temporairement un traitement préférentiel dans des domaines spécifiques aux groupes en question par rapport au reste de la population. Cependant, tant que ces mesures sont nécessaires pour remédier à une discrimination de fait, il s'agit d'une différenciation légitime au regard du Pacte.

11. Le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 26 contiennent l'un et l'autre une énumération des motifs de discrimination, tels que la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Le Comité a constaté que les motifs de discrimination faisant l'objet d'une interdiction dans le Pacte, tels qu'ils figurent au paragraphe 1 de l'article 2, ne sont pas tous mentionnés dans certaines constitutions et législations. Il souhaiterait donc que les États parties lui fassent savoir comment il convient d'interpréter de telles omissions.

12. Alors qu'aux termes de l'article 2, les droits qui doivent être protégés contre la discrimination sont limités aux droits énoncés dans le Pacte, l'article 26 ne précise pas une telle limite. Cet article consacre en effet le principe de l'égalité devant la loi et de l'égalité de protection de la loi, et stipule que la loi doit garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre la discrimination pour chacun des motifs énumérés. De l'avis du Comité, l'article 26 ne reprend pas simplement la garantie déjà énoncée à l'article 2, mais prévoit par lui-même un droit autonome. Il interdit toute discrimination en droit ou en fait dans tout domaine réglementé et protégé par les pouvoirs publics. L'article 26 est par conséquent lié aux obligations qui sont imposées aux États parties en ce qui concerne leur législation et l'application de celle-ci. Ainsi, lorsqu'un État partie adopte un texte législatif, il doit, conformément à l'article 26, faire en sorte que son contenu ne soit pas discriminatoire. En d'autres termes, l'application du principe de non-discrimination énoncé à l'article 26 n'est pas limitée aux droits stipulés dans le Pacte.

13. Enfin, le Comité fait observer que toute différenciation ne constitue pas une discrimination, si elle est fondée sur des critères raisonnables et objectifs et si le but visé est légitime au regard du Pacte.

Trente-neuvième session (1990)

Observation générale n° 19: Article 23 (Protection de la famille)

1. L'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît que la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État. La protection de la famille et de ses membres est également garantie, directement ou indirectement, par d'autres dispositions du Pacte. Ainsi, l'article 17 stipule l'interdiction d'immixtions arbitraires ou illégales dans la famille. De plus, l'article 24 du Pacte porte expressément sur la protection des droits de l'enfant en tant que tel ou en tant que membre d'une famille. Dans leurs rapports, les États parties ne donnent souvent pas assez d'informations sur la manière dont l'État et la société mettent en œuvre leur obligation de fournir une protection à la famille et aux personnes qui la composent.

2. Le Comité observe que la notion de famille peut différer à certains égards d'un État à l'autre, et même d'une région à l'autre à l'intérieur d'un même État, de sorte qu'il n'est pas possible d'en donner une définition uniforme. Toutefois, le Comité souligne que, lorsque la législation et la pratique d'un État considèrent un groupe de personnes comme une famille, celle-ci doit y faire l'objet de la protection visée à l'article 23. Par conséquent, les États parties devraient exposer dans leurs rapports l'interprétation ou la définition qui sont données de la notion et de l'étendue de famille dans leur société et leur système juridique. L'existence dans un État d'une pluralité de notions de famille, famille «nucléaire» et famille «élargie», devrait être indiquée, avec l'explication du degré de protection de l'une et de l'autre. Étant donné qu'il existe divers types de famille, les couples non mariés et leurs enfants ou les parents seuls et leurs enfants, par exemple, les États parties devraient également indiquer si et dans quelle mesure la législation et les pratiques nationales reconnaissent et protègent ces types de famille et leurs membres.

3. La mise en œuvre de la protection visée à l'article 23 du Pacte demande, de la part des États parties, l'adoption de mesures diverses, notamment d'ordre législatif ou administratif. Les États parties devraient fournir des informations détaillées quant à la nature de ces mesures et aux moyens employés pour en assurer l'application effective. Par ailleurs, puisque le Pacte reconnaît aussi à la famille le droit d'être protégée par la société, les États parties devraient indiquer, dans leurs rapports, comment l'État et d'autres institutions sociales accordent la protection nécessaire à la famille, si et dans quelle mesure l'État encourage l'activité desdites institutions par des moyens financiers ou autres, et comment il veille à ce que ladite activité soit compatible avec le Pacte.

4. Le paragraphe 2 de l'article 23 du Pacte réaffirme que le droit de se marier et de fonder une famille est reconnu à l'homme et à la femme à partir de l'âge nubile. Le paragraphe 3 du même article énonce que nul mariage ne peut être conclu sans le libre et plein consentement des futurs époux. Les États parties devraient indiquer dans leurs rapports s'il existe des restrictions ou obstacles à l'exercice du droit de contracter mariage qui procèdent de facteurs spéciaux tels que le degré de parenté ou l'incapacité mentale. Le Pacte ne fixe expressément l'âge nubile ni pour l'homme, ni pour la femme; cet âge devrait être fixé en fonction de la capacité des futurs époux de donner leur libre et plein consentement personnel dans les formes et les conditions prescrites par la loi. À cet égard, le Comité tient à rappeler que ces dispositions légales doivent être compatibles avec le plein exercice des autres droits garantis par le Pacte; ainsi, par exemple,

le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion implique que la législation de chaque État prévoie la possibilité à la fois du mariage civil et du mariage religieux. De l'avis du Comité, toutefois, le fait qu'un État exige qu'un mariage célébré conformément à des rites religieux soit également célébré ou prononcé ou enregistré par des autorités civiles n'est pas incompatible avec le Pacte. Les États sont également priés d'inclure des informations à ce sujet dans leurs rapports.

5. Le droit de fonder une famille implique, en principe, la possibilité de procréer et de vivre ensemble. Les politiques de planification de la famille, lorsque les États en adoptent, doivent être compatibles avec les dispositions du Pacte et n'être, en particulier, ni discriminatoires ni contraignantes. De même, la possibilité de vivre ensemble implique l'adoption de mesures appropriées, tant sur le plan interne que, le cas échéant, en coopération avec d'autres États, pour assurer l'unité ou la réunification des familles, notamment lorsque la séparation de leurs membres tient à des raisons politiques, économiques, ou du même ordre.

6. Le paragraphe 4 de l'article 23 du Pacte dispose que les États parties prendront les mesures appropriées pour assurer l'égalité de droits et de responsabilités des époux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution.

7. En ce qui concerne l'égalité au regard du mariage, le Comité tient à noter en particulier que l'acquisition ou la perte de la nationalité pour cause de mariage ne doit donner lieu à aucune discrimination fondée sur le sexe. De même, le droit pour chaque conjoint de continuer d'utiliser son nom de famille d'origine, ou de participer sur un pied d'égalité au choix d'un nouveau nom de famille devrait être sauvegardé.

8. Durant le mariage, les conjoints devraient avoir des droits et responsabilités égaux au sein de la famille. Cette égalité s'étend à toutes les questions qui découlent de leur lien, telles que le choix de la résidence, la gestion des affaires du ménage, l'éducation des enfants et l'administration des biens. Cette égalité continue d'être applicable aux dispositions concernant la séparation de corps ou la dissolution du mariage.

9. Ainsi, tout traitement discriminatoire en ce qui concerne les motifs et les procédures de séparation ou de divorce, la garde des enfants, la pension alimentaire en faveur des enfants ou du conjoint, le droit de visite, ou la perte ou le recouvrement de l'autorité parentale doit être interdit, compte tenu de l'intérêt dominant des enfants à cet égard. Les États parties devraient, en particulier, inclure dans leurs rapports des informations sur les dispositions qu'ils ont prises pour assurer aux enfants la protection nécessaire lors de la dissolution du mariage ou lors de la séparation des époux.

Quarante-quatrième session (1992)

Observation générale n° 20: Article 7 (Interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants)

1. La présente observation générale remplace l'Observation générale n° 7 (seizième session, 1982), dont elle reflète et développe la teneur.
2. L'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a pour but de protéger la dignité et l'intégrité physique et mentale de l'individu. L'État partie a le devoir d'assurer à toute personne, par des mesures législatives ou autres, une protection contre les actes prohibés par l'article 7, que ceux-ci soient le fait de personnes agissant dans le cadre de leurs fonctions officielles, en dehors de celles-ci ou à titre privé. L'interdiction faite à l'article 7 est complétée par les dispositions positives du paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte, qui stipule que «toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine».
3. Le texte de l'article 7 ne souffre aucune limitation. Le Comité réaffirme aussi que, même dans le cas d'un danger public exceptionnel tel qu'envisagé à l'article 4 du Pacte, aucune dérogation aux dispositions de l'article 7 n'est autorisée et ses dispositions doivent rester en vigueur. Le Comité fait observer également qu'aucune raison, y compris l'ordre d'un supérieur hiérarchique ou d'une autorité publique, ne saurait être invoquée en tant que justification ou circonstance atténuante pour excuser une violation de l'article 7.
4. Le Pacte ne donne pas de définition des termes employés à l'article 7, et le Comité n'estime pas non plus nécessaire d'établir une liste des actes interdits ni de fixer des distinctions très nettes entre les différentes formes de peines ou traitements interdits; ces distinctions dépendent de la nature, du but et de la gravité du traitement infligé.
5. L'interdiction énoncée à l'article 7 concerne non seulement des actes qui provoquent chez la victime une douleur physique, mais aussi des actes qui infligent une souffrance mentale. En outre, de l'avis du Comité, l'interdiction doit s'étendre aux peines corporelles, y compris les châtiments excessifs infligés à titre de sanction pénale ou de mesure éducative ou disciplinaire. À cet égard, il convient de souligner que l'article 7 protège notamment les enfants, les élèves des établissements d'enseignement et les patients des institutions médicales.
6. Le Comité note que l'emprisonnement cellulaire prolongé d'une personne détenue ou incarcérée peut être assimilé aux actes prohibés par l'article 7. Comme le Comité l'a noté dans son Observation générale n° 6 (16), l'abolition de la peine capitale est évoquée d'une manière générale à l'article 6 du Pacte en des termes qui suggèrent sans ambiguïté que l'abolition est souhaitable. En outre, lorsque la peine de mort est appliquée par un État partie pour les crimes les plus graves, elle doit non seulement être strictement limitée conformément à l'article 6, mais aussi être exécutée de manière à causer le moins de souffrances possible, physiques ou mentales.
7. L'article 7 interdit expressément les expériences médicales ou scientifiques réalisées sans le libre consentement de la personne concernée. Le Comité note qu'en général, les rapports des États parties fournissent peu de précisions sur ce point. Il conviendrait d'accorder plus d'attention à la nécessité et aux moyens d'assurer le respect de cette disposition. Le Comité

observe également qu'une protection spéciale contre de telles expériences est nécessaire dans le cas des personnes qui sont dans l'incapacité de donner valablement leur consentement, en particulier celles qui sont soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement. Ces personnes ne doivent pas faire l'objet d'expériences médicales ou scientifiques de nature à nuire à leur santé.

8. Le Comité note qu'il ne suffit pas, pour respecter l'article 7, d'interdire ces peines ou traitements, ni de déclarer que leur application constitue un délit. Les États parties doivent faire connaître au Comité les mesures législatives, administratives, judiciaires et autres qu'ils prennent pour prévenir et réprimer les actes de torture ainsi que les traitements cruels, inhumains ou dégradants dans tout territoire placé sous leur juridiction.

9. De l'avis du Comité, les États parties ne doivent pas exposer des individus à un risque de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en les renvoyant dans un autre pays en vertu d'une mesure d'extradition, d'expulsion ou de refoulement. Les États parties devraient indiquer dans leurs rapports les mesures qu'ils ont adoptées à cette fin.

10. Le Comité devrait être informé des moyens par lesquels les États parties diffusent dans l'ensemble de la population les informations pertinentes concernant l'interdiction de la torture et des traitements prohibés par l'article 7. Le personnel responsable de l'application des lois, le personnel médical ainsi que les agents de la force publique et toutes les personnes intervenant dans la garde ou le traitement de tout individu arrêté, détenu ou emprisonné de quelque façon que ce soit doivent recevoir un enseignement et une formation appropriés. Les États parties devraient informer le Comité de l'enseignement et de la formation dispensés et lui expliquer de quelle manière l'interdiction énoncée à l'article 7 fait partie intégrante des règles et normes déontologiques auxquelles ces personnes doivent se conformer.

11. Outre la description des dispositions assurant la protection générale due à toute personne contre les actes prohibés par l'article 7, l'État partie doit fournir des indications détaillées sur les mesures qui visent spécialement à protéger les personnes particulièrement vulnérables. Il convient de noter que la surveillance systématique des règles, instructions, méthodes et pratiques en matière d'interrogatoire ainsi que des dispositions concernant la garde et le traitement des personnes arrêtées, détenues ou emprisonnées de quelque façon que ce soit constitue un moyen efficace d'éviter les cas de torture et de mauvais traitements. Pour garantir effectivement la protection des personnes détenues, il faut faire en sorte que les prisonniers soient détenus dans des lieux de détention officiellement reconnus comme tels et que leur nom et le lieu de leur détention ainsi que le nom des personnes responsables de leur détention figurent dans un registre aisément accessible aux intéressés, notamment aux membres de la famille et aux amis. De même, la date et le lieu des interrogatoires, ainsi que les noms de toutes les personnes y assistant doivent être inscrits sur un registre et ces renseignements doivent également être disponibles aux fins de la procédure judiciaire ou administrative. Des dispositions interdisant la détention au secret doivent également être prises. À cet égard, les États parties devraient veiller à ce que tous les lieux de détention soient exempts de tout matériel susceptible d'être utilisé pour infliger des tortures ou mauvais traitements. La protection du détenu exige en outre qu'il ait rapidement et régulièrement accès à des médecins et des avocats et, sous surveillance appropriée lorsque l'enquête l'exige, aux membres de sa famille.

12. Il importe, pour dissuader de commettre des violations de l'article 7, que la loi interdise d'utiliser ou déclare irrecevables dans une procédure judiciaire des déclarations et aveux obtenus par la torture ou tout autre traitement interdit.

13. Les États parties devraient indiquer, lorsqu'ils présentent leurs rapports, les dispositions de leur droit pénal qui répriment la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, en précisant les sanctions applicables à de tels actes, qu'ils soient commis par des agents publics ou d'autres personnes agissant comme tels ou par des particuliers. Ceux qui violent l'article 7, que ce soit en encourageant, en ordonnant, en tolérant ou en perpétrant des actes prohibés, doivent être tenus pour responsables. En conséquence, ceux qui ont refusé d'obéir aux ordres ne doivent pas être punis ou soumis à un traitement préjudiciable.

14. L'article 7 devrait être lu conjointement avec le paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte. Dans leurs rapports, les États parties devraient indiquer comment leur système juridique garantit efficacement qu'il soit mis fin immédiatement à tous les actes prohibés par l'article 7, ainsi que les réparations appropriées. Le droit de porter plainte contre des actes prohibés par l'article 7 doit être reconnu dans le droit interne. Les plaintes doivent faire l'objet d'enquêtes rapides et impartiales des autorités compétentes pour rendre les recours efficaces. Les rapports des États parties devraient fournir des renseignements précis sur les voies de recours disponibles pour les victimes de mauvais traitements, les procédures à suivre par les plaignants ainsi que des données statistiques sur le nombre de plaintes et le sort qui leur a été réservé.

15. Le Comité a noté que certains États avaient octroyé l'amnistie pour des actes de torture. L'amnistie est généralement incompatible avec le devoir qu'ont les États d'enquêter sur de tels actes; de garantir la protection contre de tels actes dans leur juridiction; et de veiller à ce qu'ils ne se reproduisent pas à l'avenir. Les États ne peuvent priver les particuliers du droit à un recours utile, y compris le droit à une indemnisation et à la réadaptation la plus complète possible.

Quarante-quatrième session (1992)

Observation générale n° 21: Article 10 (Droit des personnes privées de liberté d'être traitées avec humanité)

1. L'observation générale ci-après remplace l'Observation générale n° 9 (seizième session, 1982), qu'elle reprend et développe.
2. Le paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'applique à toute personne privée de sa liberté en vertu des lois et de l'autorité de l'État et qui est détenue dans une prison, un hôpital – un hôpital psychiatrique en particulier –, un camp de détention, un centre de redressement ou un autre lieu. Les États parties devraient veiller à ce que le principe énoncé dans cette disposition soit respecté dans toutes les institutions et tous les établissements placés sous leur juridiction et où des personnes sont retenues.
3. Le paragraphe 1 de l'article 10 impose aux États parties une obligation positive en faveur des personnes particulièrement vulnérables du fait qu'elles sont privées de liberté et complète l'interdiction de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants prévue à l'article 7 du Pacte. Ainsi, les personnes privées de leur liberté non seulement ne peuvent être soumises à un traitement contraire à l'article 7, notamment à des expériences médicales ou scientifiques, mais encore ne doivent pas subir de privation ou de contrainte autre que celles qui sont inhérentes à la privation de liberté; le respect de leur dignité doit être garanti à ces personnes de la même manière qu'aux personnes libres. Les personnes privées de leur liberté jouissent de tous les droits énoncés dans le Pacte, sous réserve des restrictions inhérentes à un milieu fermé.
4. Traiter toute personne privée de liberté avec humanité et en respectant sa dignité est une règle fondamentale d'application universelle, application qui, dès lors, ne saurait dépendre des ressources matérielles disponibles dans l'État partie. Cette règle doit impérativement être appliquée sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinions politiques ou autres, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.
5. Les États parties sont invités à indiquer dans leurs rapports dans quelle mesure ils se conforment aux normes des Nations Unies applicables au traitement des détenus: l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (1957), l'Ensemble de principes pour la protection des personnes soumises à une forme quelconque d'emprisonnement (1988), le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (1978) et les Principes d'éthique médicale applicables au rôle du personnel de santé, en particulier des médecins, dans la protection des prisonniers et des détenus contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1982).
6. Le Comité rappelle que les rapports doivent comporter des informations détaillées sur les dispositions législatives et administratives nationales qui ont des incidences sur le droit prévu au paragraphe 1 de l'article 10. Il estime également nécessaire qu'y soient précisées les mesures concrètes prises par les autorités compétentes pour contrôler l'application effective des règles relatives au traitement des personnes privées de leur liberté. Les États parties devraient aussi renseigner dans leurs rapports sur les structures de supervision des établissements pénitentiaires,

de même que sur les mesures précises prises pour empêcher la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants et pour assurer l'impartialité de la supervision.

7. Le Comité rappelle en outre que les rapports devraient indiquer si les diverses dispositions applicables font partie intégrante de l'enseignement et de la formation qui sont dispensés aux personnels ayant autorité sur des personnes privées de leur liberté et si ces personnels respectent strictement ces dispositions dans l'accomplissement de leurs devoirs. De même, il conviendrait de préciser si les personnes arrêtées ou détenues peuvent s'informer de ces dispositions et disposent des recours utiles leur permettant d'obtenir que ces règles soient respectées, de se plaindre lorsqu'il n'est pas tenu compte de celles-ci et d'obtenir juste réparation en cas de violation.

8. Le Comité rappelle que le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 10 constitue le fondement des obligations plus précises que les paragraphes 2 et 3 du même article 10 imposent aux États parties en matière de justice pénale.

9. Le paragraphe 2 de l'article 10 prévoit en son alinéa *a* que les prévenus doivent, sauf circonstances exceptionnelles, être séparés des condamnés. Cette séparation est nécessaire pour faire ressortir qu'un prévenu n'est pas une personne condamnée et qu'il a le droit d'être présumé innocent, comme le dispose le paragraphe 2 de l'article 14. Les rapports des États parties devraient indiquer comment est assurée la séparation entre les prévenus et les condamnés et préciser en quoi le régime des prévenus diffère de celui des condamnés.

10. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 10, relatif aux condamnés, le Comité souhaite recevoir des informations détaillées sur le système pénitentiaire des États parties. Aucun système pénitentiaire ne saurait être axé uniquement sur le châtement; il devrait essentiellement viser le redressement et la réadaptation sociale du prisonnier. Les États parties sont invités à préciser s'ils disposent d'un système d'assistance postpénitentiaire et à donner des renseignements sur son efficacité.

11. Dans un certain nombre de cas, les renseignements fournis par l'État partie ne comportent de référence précise ni aux dispositions législatives ou administratives ni aux mesures pratiques qui visent à assurer la rééducation du condamné. Le Comité souhaite être précisément informé des mesures prises pour assurer l'instruction, l'éducation et la rééducation, l'orientation et la formation professionnelle, ainsi que des programmes de travail destinés aux détenus à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire et à l'extérieur.

12. Pour pouvoir apprécier si le principe énoncé au paragraphe 3 de l'article 10 est pleinement respecté, le Comité souhaite en outre connaître les mesures spécifiques appliquées durant la détention, par exemple l'individualisation et la classification des condamnés, le régime disciplinaire, l'isolement cellulaire et la détention sous le régime de haute sécurité ainsi que les conditions dans lesquelles sont assurés les contacts du condamné avec le monde extérieur (famille, avocat, services sociaux et médicaux, organisations non gouvernementales).

13. Le Comité a par ailleurs constaté dans les rapports de certains États parties des lacunes en ce qui concerne le régime applicable aux mineurs prévenus ou délinquants. L'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 10 dispose que les jeunes prévenus doivent être séparés des adultes, mais il ressort des renseignements présentés dans les rapports que certains États parties

n'accordent pas toute l'attention nécessaire au fait qu'il s'agit là d'une disposition impérative du Pacte. En outre, le texte ajoute que les affaires mettant en cause des mineurs doivent être examinées aussi rapidement que possible. Les rapports devraient préciser les mesures prises par les États parties pour donner effet à cette disposition. Enfin, selon le paragraphe 3 de l'article 10, les jeunes délinquants doivent être séparés des adultes et soumis à un régime de détention approprié à leur âge et à leur statut légal, par exemple des horaires de travail réduits et la possibilité de recevoir la visite de membres de leur famille, afin de favoriser leur amendement et leur rééducation. Le Pacte n'indique pas quel doit être l'âge de la responsabilité pénale. Il appartient donc à chaque État partie de déterminer cet âge compte tenu du contexte social et culturel et des autres conditions, mais, selon le Comité, le paragraphe 5 de l'article 6 implique que toute personne âgée de moins de 18 ans devrait être traitée comme un mineur, du moins pour ce qui est des questions relatives à la justice pénale. Les États parties devraient fournir des renseignements sur le groupe d'âge auquel les personnes doivent appartenir pour être traitées comme des mineurs, et sont invitées à indiquer s'ils appliquent l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, dites Règles de Beijing (1987).

Quarante-huitième session (1993)

Observation générale n° 22: Article 18 (Liberté de pensée, de conscience et de religion)

1. Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (qui implique la liberté d'avoir des convictions) visé au paragraphe 1 de l'article 18 a une large portée; il englobe la liberté de pensée dans tous les domaines, les convictions personnelles et l'adhésion à une religion ou une croyance, manifestée individuellement ou en commun. Le Comité appelle l'attention des États parties sur le fait que la liberté de pensée et la liberté de conscience sont protégées à égalité avec la liberté de religion et de conviction. Le caractère fondamental de ces libertés est également reflété dans le fait qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte, il ne peut être dérogé à l'article 18, même en cas de danger public exceptionnel.
2. L'article 18 protège les convictions théistes, non théistes et athées, ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction. Les termes «conviction» et «religion» doivent être interprétés au sens large. L'article 18 n'est pas limité, dans son application, aux religions traditionnelles ou aux religions et croyances comportant des caractéristiques ou des pratiques institutionnelles analogues à celles des religions traditionnelles. Le Comité est donc préoccupé par toute tendance à faire preuve de discrimination à l'encontre d'une religion ou d'une conviction quelconque pour quelque raison que ce soit, notamment parce qu'elle est nouvellement établie ou qu'elle représente des minorités religieuses susceptibles d'être en butte à l'hostilité d'une communauté religieuse dominante.
3. L'article 18 distingue la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, et la liberté de manifester sa religion ou sa conviction. Il n'autorise aucune restriction quelle qu'elle soit à la liberté de pensée et de conscience ou à la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix. Ces libertés sont protégées sans réserve au même titre que le droit de chacun de ne pas être inquiété pour ses opinions, énoncé au paragraphe 1 de l'article 19. Conformément à l'article 17 et au paragraphe 2 de l'article 18, nul ne peut être contraint de révéler ses pensées ou son adhésion à une religion ou une conviction.
4. La liberté de manifester une religion ou une conviction peut être exercée «individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé». La liberté de manifester sa religion ou sa conviction par le culte, l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement englobe des actes très variés. Le concept de culte comprend les actes rituels et cérémoniels exprimant directement une conviction, ainsi que différentes pratiques propres à ces actes, y compris la construction de lieux de culte, l'emploi de formules et d'objets rituels, la présentation de symboles et l'observation des jours de fête et des jours de repos. L'accomplissement des rites et la pratique de la religion ou de la conviction peuvent comprendre non seulement des actes cérémoniels, mais aussi des coutumes telles que l'observation de prescriptions alimentaires, le port de vêtements ou de couvre-chefs distinctifs, la participation à des rites associés à certaines étapes de la vie et l'utilisation d'une langue particulière communément parlée par un groupe. En outre, la pratique et l'enseignement de la religion ou de la conviction comprennent les actes indispensables aux groupes religieux pour mener leurs activités essentielles, tels que la liberté de choisir leurs responsables religieux, leurs prêtres et leurs enseignants, celle de fonder des séminaires ou des écoles religieuses, et celle de préparer et de distribuer des textes ou des publications de caractère religieux.

5. Le Comité fait observer que la liberté «d'avoir ou d'adopter» une religion ou une conviction implique nécessairement la liberté de choisir une religion ou une conviction, y compris le droit de substituer à sa religion ou sa conviction actuelle une autre religion ou conviction ou d'adopter une position athée, ainsi que le droit de conserver sa religion ou sa conviction. Le paragraphe 2 de l'article 18 interdit la contrainte pouvant porter atteinte au droit d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction, y compris le recours ou la menace de recours à la force physique ou à des sanctions pénales pour obliger des croyants ou des non-croyants à adhérer à des convictions et à des congrégations religieuses, à abjurer leur conviction ou leur religion ou à se convertir. Les politiques ou les pratiques ayant le même but ou le même effet, telles que, par exemple, celles restreignant l'accès à l'éducation, aux soins médicaux et à l'emploi ou les droits garantis par l'article 25 et par d'autres dispositions du Pacte, sont également incompatibles avec le paragraphe 2 de l'article 18. Les tenants de toutes les convictions de nature non religieuse bénéficient d'une protection identique.

6. Le Comité est d'avis que le paragraphe 4 de l'article 18 permet d'enseigner des sujets tels que l'histoire générale des religions et des idées dans les établissements publics, à condition que cet enseignement soit dispensé de façon neutre et objective. La liberté des parents ou des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions, prévue au paragraphe 4 de l'article 18, est liée à la garantie de la liberté d'enseigner une religion ou une conviction proclamée au paragraphe 1 du même article. Le Comité note que l'éducation publique incluant l'enseignement d'une religion ou d'une conviction particulière est incompatible avec le paragraphe 4 de l'article 18, à moins qu'elle ne prévoie des exemptions ou des possibilités de choix non discriminatoires correspondant aux vœux des parents et des tuteurs.

7. Conformément à l'article 20, la manifestation d'une religion ou d'une conviction ne peut correspondre à une forme de propagande en faveur de la guerre ou à un appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Comme l'a indiqué le Comité des droits de l'homme dans l'Observation générale n° 11 [19], les États parties sont tenus d'adopter les mesures législatives voulues pour interdire ces actions.

8. Le paragraphe 3 de l'article 18 n'autorise les restrictions apportées aux manifestations de la religion ou des convictions que si lesdites restrictions sont prévues par la loi et sont nécessaires pour protéger la sécurité, l'ordre et la santé publics, ou la morale ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui. Aucune restriction ne peut être apportée à la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction en l'absence de toute contrainte ni à la liberté des parents et des tuteurs d'assurer à leurs enfants une éducation religieuse et morale. En interprétant la portée des clauses relatives aux restrictions autorisées, les États parties devraient s'inspirer de la nécessité de protéger les droits garantis en vertu du Pacte, y compris le droit à l'égalité et le droit de ne faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur les motifs spécifiés aux articles 2, 3 et 26. Les restrictions imposées doivent être prévues par la loi et ne doivent pas être appliquées d'une manière propre à vicier les droits garantis par l'article 18. Le Comité fait observer que le paragraphe 3 de l'article 18 doit être interprété au sens strict: les motifs de restriction qui n'y sont pas spécifiés ne sont pas recevables, même au cas où ils le seraient, au titre d'autres droits protégés par le Pacte, s'agissant de la sécurité nationale, par exemple. Les restrictions ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci. Il ne peut être imposé de restrictions à des fins discriminatoires ni de façon discriminatoire. Le Comité fait observer que la conception de la morale découle de

nombreuses traditions sociales, philosophiques et religieuses; en conséquence, les restrictions apportées à la liberté de manifester une religion ou une conviction pour protéger la morale doivent être fondées sur des principes qui ne procèdent pas d'une tradition unique. Les personnes déjà soumises à certaines contraintes légitimes, telles que les prisonniers, continuent de jouir de leur droit de manifester leur religion ou leurs convictions dans toute la mesure compatible avec la nature de ces contraintes. Dans leurs rapports, les États parties devraient donner des informations détaillées sur la portée et les effets des restrictions prévues au paragraphe 3 de l'article 18 et appliquées tant dans le cadre de la loi que dans des circonstances particulières.

9. Le fait qu'une religion est reconnue en tant que religion d'État ou qu'elle est établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population, ne doit porter en rien atteinte à la jouissance de l'un quelconque des droits garantis par le Pacte, notamment les articles 18 et 27, ni entraîner une discrimination quelconque contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants. En particulier certaines mesures de caractère discriminatoire pour ces derniers, par exemple des mesures restreignant l'accès au service de l'État aux membres de la religion prédominante, leur accordant des privilèges économiques ou imposant des restrictions spéciales à la pratique d'autres religions, ne sont pas conformes à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction, ni à la garantie d'une protection égale énoncées à l'article 26. Les mesures envisagées au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte constituent d'importantes protections contre les atteintes aux droits des minorités religieuses et d'autres groupes religieux du point de vue de l'exercice des droits protégés par les articles 18 et 27, et contre les actes de violence ou de persécution dirigés contre ces groupes. Le Comité souhaite être informé des mesures prises par les États parties concernés pour protéger la pratique de toutes les religions ou convictions contre toute atteinte, et pour protéger leurs adeptes contre la discrimination. De même, des renseignements sur le respect des droits des minorités religieuses en vertu de l'article 27 sont nécessaires au Comité pour pouvoir évaluer la mesure dans laquelle le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion et de conviction a été protégé par les États parties. Les États parties concernés devraient également inclure dans leurs rapports des renseignements sur les pratiques qui selon leur législation et leur jurisprudence sont blasphématoires et punissables à ce titre.

10. Si un ensemble de convictions est traité comme une idéologie officielle dans des constitutions, des lois, des proclamations de partis au pouvoir, etc., ou dans la pratique, il ne doit en découler aucune atteinte aux libertés garanties par l'article 18 ni à aucun autre droit reconnu par le Pacte, ni aucune discrimination à l'égard des personnes qui n'acceptent pas l'idéologie officielle ou s'y opposent.

11. De nombreux individus ont invoqué le droit de refuser le service militaire (objection de conscience) en se fondant sur le fait que ce droit découle des libertés que leur attribue l'article 18. Pour répondre à leurs demandes, un nombre croissant d'États ont, dans leur législation, exempté du service militaire obligatoire leurs citoyens qui professent sincèrement des convictions religieuses ou autres interdisant l'accomplissement de ce service, et ils lui ont substitué un service national de remplacement. Le Pacte ne mentionne pas explicitement un droit à l'objection de conscience, mais le Comité estime qu'un tel droit peut être déduit de l'article 18, dans la mesure où l'obligation d'employer la force au prix de vies humaines peut être gravement en conflit avec la liberté de conscience et le droit de manifester sa religion ou ses convictions. Lorsque ce droit sera reconnu dans la législation ou la pratique, il n'y aura plus de différenciation entre objecteurs de conscience

sur la base de la nature de leurs convictions particulières, de même qu'il ne s'exercera pas de discrimination contre les objecteurs de conscience parce qu'ils n'ont pas accompli leur service militaire. Le Comité invite les États parties à faire rapport sur les conditions dans lesquelles des personnes peuvent être exemptées du service militaire sur la base des droits qui leur sont reconnus par l'article 18 et sur la nature et la durée du service national de remplacement.

Cinquantième session (1994)

Observation générale n° 23: Article 27 (Droits des minorités)

1. L'article 27 du Pacte stipule que, dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. Le Comité constate que cet article consacre un droit qui est conféré à des individus appartenant à des groupes minoritaires et qui est distinct ou complémentaire de tous les autres droits dont ils peuvent déjà jouir, conformément au Pacte, en tant qu'individus, en commun avec toutes les autres personnes.

2. Dans certaines communications présentées au Comité en application du Protocole facultatif, le droit consacré à l'article 27 a été confondu avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, énoncé à l'article premier du Pacte. En outre, dans les rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte, les obligations imposées aux États parties par l'article 27 ont parfois été confondues avec le devoir qu'ils ont en application du paragraphe 1 et de l'article 2 de garantir les droits reconnus dans le Pacte, sans distinction aucune, ainsi qu'avec les droits à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi énoncés à l'article 26.

3.1 Une distinction est faite dans le Pacte entre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et les droits consacrés à l'article 27. Le premier droit est considéré comme un droit appartenant aux peuples et fait l'objet d'une partie distincte du Pacte (première partie). Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est pas susceptible d'être invoqué en vertu du Protocole facultatif. Par ailleurs, l'article 27 confère des droits à des particuliers et, à ce titre, il figure comme les articles concernant les autres droits individuels conférés à des particuliers, dans la troisième partie du Pacte et peut faire l'objet d'une communication en vertu du Protocole facultatif¹.

3.2 La jouissance des droits énoncés à l'article 27 ne porte pas atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale d'un État partie. Toutefois, l'un ou l'autre des droits consacrés dans cet article – par exemple, le droit d'avoir sa propre vie culturelle – peut consister en un mode de vie étroitement associé au territoire et à l'utilisation de ses ressources². Cela peut être vrai en particulier des membres de communautés autochtones constituant une minorité.

4. Le Pacte établit également une distinction entre les droits consacrés à l'article 27 et les garanties énoncées au paragraphe 1 de l'article 2 et à l'article 26. La faculté consacrée au paragraphe 1 de l'article 2 de jouir des droits reconnus dans le Pacte sans distinction aucune appartient à tous les individus se trouvant sur le territoire ou relevant de la compétence de l'État, que ceux-ci appartiennent ou non à une minorité. En outre, l'article 26 consacre un droit distinct à l'égalité devant la loi et à l'égale protection de la loi et garantit une protection contre toute discrimination en ce qui concerne les droits reconnus et les obligations imposées par les États. Il régit l'exercice de tous les droits, énoncés ou non dans le Pacte, que l'État partie reconnait de par la loi à tous les individus se trouvant sur son territoire ou relevant de sa compétence, qu'ils appartiennent ou non aux minorités visées à l'article 27³. Certains États parties qui prétendent qu'ils ne pratiquent aucune distinction de race, de langue ou de religion font valoir à tort, sur cette seule base, qu'ils n'ont aucune minorité.

5.1 Il ressort des termes employés à l'article 27 que les personnes que l'on entend protéger appartiennent à un groupe et ont en commun une culture, une religion et/ou une langue. Il ressort également de ces termes que les individus que l'on entend protéger ne doivent pas être forcément des ressortissants de l'État partie. À cet égard, les obligations découlant du paragraphe 1 de l'article 2 sont également pertinentes, car, conformément à cet article, les États parties sont tenus de veiller à ce que tous les droits énoncés dans le Pacte puissent être exercés par tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence, à l'exception des droits qui sont expressément réservés aux citoyens, par exemple les droits politiques énoncés à l'article 25. En conséquence, les États parties ne peuvent pas réserver l'exercice des droits énoncés à l'article 27 à leurs seuls ressortissants.

5.2 L'article 27 confère des droits aux personnes appartenant aux minorités qui «existent» dans l'État partie. Étant donné la nature et la portée des droits énoncés dans cet article, il n'est pas justifié de déterminer le degré de permanence que suppose le terme «exister». Il s'agit simplement du fait que les individus appartenant à ces minorités ne doivent pas être privés du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de pratiquer leur religion et de parler leur langue. De même que ces individus ne doivent pas nécessairement être des nationaux ou des ressortissants, il ne doivent pas non plus nécessairement être des résidents permanents. Ainsi, les travailleurs migrants ou même les personnes de passage dans un État partie qui constituent pareilles minorités ont le droit de ne pas être privés de l'exercice de ces droits. Comme tous les autres individus se trouvant sur le territoire de l'État partie, ils devraient également, à cette fin, pouvoir jouir normalement de la liberté d'association, de réunion et d'expression. L'existence dans un État partie donné d'une minorité ethnique, religieuse ou linguistique ne doit être tributaire d'une décision de celui-ci, mais doit être établie à l'aide de critères objectifs.

5.3 Le droit des personnes appartenant à une minorité linguistique d'employer leur propre langue entre elles, en privé ou en public, ne doit pas être confondu avec d'autres droits en relation avec l'expression au moyen de la langue consacrés dans le Pacte. Il doit être distingué en particulier du droit général à la liberté d'expression, consacré à l'article 19. Ce dernier droit est reconnu à toutes les personnes, qu'elles appartiennent ou non à des minorités. De même, le droit consacré à l'article 27 doit être distingué du droit particulier des personnes accusées de bénéficier de services d'interprétation si elles ne comprennent pas la langue employée à l'audience, tel qu'il est garanti au paragraphe 3 f) de l'article 14 du Pacte. Le paragraphe 3 f) de l'article 14 ne confère en aucun autre cas aux personnes accusées le droit d'employer ou de parler la langue de leur choix lors des audiences des tribunaux⁴.

6.1 L'article 27, même s'il est formulé en termes négatifs, reconnaît l'existence d'un «droit» et interdit de dénier celui-ci. En conséquence, les États parties sont tenus de veiller à ce que l'existence et l'exercice de ce droit soient protégés et à ce que ce droit ne soit ni refusé ni violé. C'est pourquoi, il faut prendre des mesures positives de protection, non seulement contre les actes commis par l'État partie lui-même, par l'entremise de ses autorités législatives judiciaires ou administratives, mais également contre les actes commis par d'autres personnes se trouvant sur le territoire de l'État partie.

6.2 Bien que les droits consacrés à l'article 27 soient des droits individuels, leur respect dépend néanmoins de la mesure dans laquelle le groupe minoritaire maintient sa culture, sa langue ou sa religion. En conséquence, les États devront également parfois prendre des mesures

positives pour protéger l'identité des minorités et les droits des membres des minorités de préserver leur culture et leur langue et de pratiquer leur religion, en commun avec les autres membres de leur groupe. À cet égard, il convient de souligner que ces mesures positives doivent être prises compte tenu des dispositions du paragraphe 1 de l'article 2 et du paragraphe 26 du Pacte, en ce qui concerne tant le traitement réservé individuellement aux différentes minorités et le traitement réservé aux personnes appartenant à des minorités par rapport au reste de la population. Toutefois, si ces mesures visent à remédier à une situation empêchant ou entravant l'exercice des droits garantis à l'article 27, les États peuvent légitimement établir une distinction conformément au Pacte, à condition de se fonder sur des critères raisonnables et objectifs.

7. Pour ce qui est de l'exercice des droits culturels consacrés à l'article 27, le Comité fait observer que la culture peut revêtir de nombreuses formes et s'exprimer notamment par un certain mode de vie associé à l'utilisation des ressources naturelles, en particulier dans le cas des populations autochtones. Ces droits peuvent porter sur l'exercice d'activités traditionnelles telles que la pêche ou la chasse et sur la vie dans les réserves protégées par la loi⁵. L'exercice de ces droits peut exiger des mesures positives de protection prescrites par la loi et des mesures garantissant la participation effective des membres des communautés minoritaires à la prise des décisions les concernant.

8. Le Comité fait observer qu'aucun des droits consacrés à l'article 27 du Pacte ne peut être légitimement exercé d'une façon ou dans une mesure qui serait incompatible avec les autres dispositions du Pacte.

9. Le Comité conclut que l'article 27 énonce des droits dont la protection impose aux États parties des obligations spécifiques. La protection de ces droits vise à assurer la survie et le développement permanent de l'identité culturelle, religieuse et sociale des minorités concernées, contribuant ainsi à enrichir l'édifice social dans son ensemble. En conséquence, le Comité fait observer que ces droits doivent être protégés en tant que tels et ne doivent pas être confondus avec d'autres droits individuels conférés conformément au Pacte à tous et à chacun. Les États parties ont donc l'obligation de veiller à ce que l'exercice de ces droits soit pleinement garanti et ils doivent indiquer dans leurs rapports les mesures qu'ils ont adoptées à cette fin.

Notes

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-neuvième session, Supplément n° 40 (A/39/40)*, annexe VI, Observation générale n° 12 (21) (article premier), également publiée dans le document CCPR/C/21/Rev.1; *ibid.*, quarante-cinquième session, *Supplément n° 40 (A/45/40)*, vol. II, annexe IX, sect. A, communication n° 167/1984 (*Bernard Ominayak, chef de la bande du lac Lubikon c. Canada*), constatations adoptées le 26 mars 1990.

² Voir *ibid.*, quarante-troisième session, *Supplément n° 40 (A/43/40)*, annexe VII, sect. G, communication n° 197/1985 (*Kitok c. Suède*), constatations adoptées le 27 juillet 1988.

³ Voir *ibid.*, quarante-deuxième session, *Supplément n° 40 (A/42/40)*, annexe VIII, sect. D, communication n° 182/1984 (*F.H. Zwaan-de Vries c. Pays-Bas*), constatations adoptées le 9 avril 1987; *ibid.*, sect. C, communication n° 180/1984 (*L.G. Danning c. Pays-Bas*), constatations adoptées le 9 avril 1987.

⁴ Voir *ibid.*, quarante-cinquième session, Supplément n° 40, (A/45/40), vol. II, annexe X, sect. A, communication n° 220/1987 (*T.K. c. France*), décision du 8 novembre 1989; *ibid.*, sect. B, communication n° 222/1987 (*M.K. c. France*), décision du 8 novembre 1989.

⁵ Voir les notes 1 et 2 ci-dessus, communication n° 167/1984 (*Bernard Ominayak, chef de la bande du lac Lubikon c. Canada*), constatations adoptées le 26 mars 1990, et communication n° 197/1985 (*Kitok c. Suède*), constatations adoptées le 27 juillet 1988.

Cinquante-deuxième session (1994)

Observation générale n° 24: Questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte

1. Au 1^{er} novembre 1994, 46 des 127 États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques avaient, à eux tous, formulé 150 réserves d'importance variable concernant l'acceptation des obligations découlant du Pacte. Certaines de ces réserves excluent l'obligation d'assurer et de garantir tel ou tel droit énoncé dans le Pacte. D'autres, couchées en termes plus généraux, visent souvent à assurer que certaines dispositions du droit interne continuent de primer. D'autres encore concernent la compétence du Comité. Le nombre de réserves, leur teneur et leur portée peuvent compromettre l'application effective du Pacte et tendre à affaiblir le respect de leurs obligations par les États parties. Il importe que les États parties sachent exactement à quelles obligations eux-mêmes, et les autres États parties, ont en fait souscrit. Quant au Comité, pour s'acquitter des devoirs qui lui incombent en vertu de l'article 40 du Pacte ou des Protocoles facultatifs, il doit savoir si un État est lié par une obligation donnée ou dans quelle mesure. Il lui faut pour cela déterminer si une déclaration unilatérale est une réserve ou une déclaration interprétative et déterminer sa recevabilité et ses effets.
2. Pour toutes ces raisons, le Comité a jugé utile d'examiner dans le cadre d'une observation générale les questions qui relèvent du droit international et de celles qui relèvent de la politique en matière de droits de l'homme («Human rights policy»). L'observation générale identifie les principes du droit international applicables à la formulation de réserves et qui permettent d'en déterminer l'acceptabilité et d'en interpréter l'objet. Elle traite du rôle des États parties par rapport aux réserves formulées par d'autres États parties. Elle traite en outre du rôle du Comité lui-même par rapport à ces réserves. Enfin, l'observation générale contient certaines recommandations à l'intention des États parties actuels afin qu'ils revoient leurs réserves, ainsi qu'à l'intention des États qui ne sont pas encore parties au Pacte afin qu'ils aient conscience des considérations juridiques et de celles qui relèvent de la politique en matière de droits de l'homme («Human rights policy») dont ils doivent tenir compte s'ils envisagent de ratifier l'instrument ou d'y adhérer en émettant des réserves particulières.
3. Il n'est pas toujours aisé de distinguer une réserve d'une déclaration traduisant la manière dont un État interprète une disposition, ou encore d'une déclaration d'ordre politique. Il faut prendre en compte l'intention de l'État plutôt que la forme de l'instrument. Si une déclaration, quels qu'en soient l'appellation ou l'intitulé, vise à exclure ou à modifier l'effet juridique d'un traité dans son application à l'État, elle constitue une réserve¹. Inversement, si ce qu'un État appelle une réserve ne fait que traduire l'interprétation qu'il a d'une disposition donnée, sans exclure ni modifier cette disposition dans son application audit État, il ne s'agit pas en réalité d'une réserve.
4. La possibilité d'émettre des réserves peut encourager les États qui estiment avoir des difficultés à garantir tous les droits énoncés dans le Pacte à accepter néanmoins la plupart des obligations en découlant. Les réserves peuvent jouer un rôle utile en permettant aux États de rendre des éléments spécifiques de leur législation compatibles avec les droits inhérents à l'individu tels qu'ils sont énoncés dans le Pacte. Toutefois, il est souhaitable, en principe,

que les États acceptent la totalité des obligations, car les normes relatives aux droits de l'homme sont l'expression juridique des droits essentiels que chacun doit pouvoir exercer en tant qu'être humain.

5. Le Pacte n'interdit pas les réserves ni ne mentionne aucun type de réserves autorisées. Il en va de même du premier Protocole facultatif. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2 du deuxième Protocole facultatif, «il ne sera admise aucune réserve au présent Protocole, en dehors de la réserve formulée lors de la ratification ou de l'adhésion et prévoyant l'application de la peine de mort en temps de guerre à la suite d'une condamnation pour un crime de caractère militaire, d'une gravité extrême, commis en temps de guerre». Les paragraphes 2 et 3 prévoient certaines obligations de procédure.

6. Le fait que les réserves ne soient pas interdites ne signifie pas qu'un État peut émettre n'importe quelle réserve. La question des réserves au titre du Pacte et du premier Protocole facultatif est régie par le droit international. Le paragraphe 3 de l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités donne des orientations utiles². En vertu de cet article, si une réserve n'est pas interdite par le traité considéré ou relève bien de la catégorie des réserves autorisées, un État peut émettre sa réserve pour autant qu'elle ne soit pas incompatible avec l'objet et le but du traité. Bien que, contrairement à d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, le Pacte ne fasse pas expressément référence au critère de la compatibilité avec son objet et son but, la question de l'interprétation et l'acceptabilité des réserves est régie par ce critère.

7. Dans un instrument énonçant un très grand nombre de droits civils et politiques, chacun des nombreux articles, et en fait leur conjugaison, tend à assurer la réalisation des objectifs visés par le Pacte. L'objet et le but du Pacte sont de créer des normes relatives aux droits de l'homme juridiquement contraignantes en définissant certains droits civils et politiques et en les plaçant dans un cadre d'obligations juridiquement contraignantes pour les États qui le ratifient, ainsi que de fournir un mécanisme permettant de surveiller efficacement les obligations souscrites.

8. Des réserves contraires à des normes impératives ne seraient pas compatibles avec l'objet et le but du Pacte. Les traités qui constituent un simple échange d'obligations entre États autorisent certes ceux-ci à formuler entre eux des réserves à l'application de règles du droit international général, mais il en est autrement dans le cas des instruments relatifs aux droits de l'homme qui visent à protéger les personnes relevant de la juridiction des États. En conséquence, les dispositions du Pacte qui représentent des règles de droit international coutumier (a fortiori lorsqu'elles ont le caractère de normes impératives) ne peuvent pas faire l'objet de réserves. Ainsi, un État ne peut se réserver le droit de pratiquer l'esclavage ou la torture, de soumettre des personnes à des traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants, de les priver arbitrairement de la vie, de les arrêter et de les détenir arbitrairement, de dénier le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, de présumer une personne coupable tant que son innocence n'a pas été établie, d'exécuter des femmes enceintes ou des enfants, d'autoriser l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse, de dénier à des personnes nubiles le droit de se marier, ou de dénier aux minorités le droit d'avoir leur propre vie culturelle, de professer leur propre religion ou d'employer leur propre langue. Et si des réserves à des dispositions particulières de l'article 14 peuvent être acceptables, une réserve générale au droit à un procès équitable ne le serait pas.

9. Appliquant plus généralement au Pacte le critère de la compatibilité avec l'objet et le but, le Comité note que, à titre d'exemple, une réserve à l'article premier déniait aux peuples le droit de déterminer leur propre statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel, serait incompatible avec l'objet et le but du Pacte. De même, une réserve touchant l'obligation de respecter et de garantir les droits reconnus dans cet instrument, sans distinction aucune (art. 2, par. 1), ne serait pas acceptable. Un État ne peut pas non plus se réserver le droit de ne pas prendre les mesures nécessaires au plan interne pour donner effet aux droits reconnus dans le Pacte (art. 2, par. 2).

10. Le Comité s'est en outre demandé si certains types de réserves pouvaient être incompatibles avec l'objet et le but. Il faut étudier en particulier si des réserves à des dispositions du Pacte auxquelles il n'est pas permis de déroger sont compatibles avec son objet et son but. Bien qu'il n'y ait pas de hiérarchie entre les droits consacrés dans le Pacte, l'exercice de certains droits ne peut être suspendu, même en période d'urgence nationale, ce qui souligne l'importance capitale des droits non susceptibles de dérogation. Mais en fait ce ne sont pas tous les droits d'une importance capitale, tels que ceux énoncés aux articles 9 et 27 du Pacte, auxquels il est interdit de déroger. L'une des raisons pour lesquelles certains droits ne sont pas susceptibles de dérogation est que leur suspension est sans rapport avec le contrôle légitime de l'état d'urgence nationale (par exemple, l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes faite à l'article 11). Une autre raison est que cette dérogation peut concrètement être impossible (comme, par exemple, dans le cas de la liberté de conscience). En même temps, il est impossible de déroger à certaines dispositions précisément parce que la primauté du droit ne saurait être assurée en leur absence. C'est ce qui se passerait dans le cas d'une réserve aux dispositions de l'article 4, qui vise justement à contrebalancer les intérêts de l'État et les droits de l'individu en période d'exception. Il en va de même de certains droits auxquels il n'est pas permis de déroger – interdiction de la torture et de la privation arbitraire de la vie, par exemple³ – et qui, en tout état de cause, ne peuvent faire l'objet d'une réserve puisque ce sont des normes impératives. Bien qu'il n'existe pas de corrélation automatique entre les réserves émises à l'égard de dispositions auxquelles il ne peut être dérogé et celles qui portent atteinte à l'objet et au but du Pacte, il incombe à un État de justifier pareille réserve.

11. Le Pacte non seulement consacre des droits spécifiques, mais les assortit de sérieuses garanties. Ces garanties fournissent le cadre nécessaire pour que les droits énoncés dans le Pacte soient assurés et elles sont donc essentielles au respect de son objet et de son but. Certaines s'appliquent au niveau national et d'autres au niveau international. Des réserves visant à les éliminer sont donc inacceptables. Ainsi, un État ne pourrait pas faire de réserve au paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte en indiquant qu'il n'a pas l'intention d'offrir des recours en cas de violation des droits de l'homme. Ce type de garanties fait partie intégrante du Pacte et en conditionne l'efficacité. Pour faciliter la réalisation de ses objectifs, le Pacte investit par ailleurs le Comité d'une fonction de contrôle. Les réserves émises afin de se soustraire à cet aspect essentiel du Pacte, qui vise également à garantir l'exercice des droits, sont elles aussi incompatibles avec son objet et son but. Un État ne peut pas se réserver le droit de ne pas présenter de rapports et de ne pas voir ses rapports étudiés par le Comité. Le rôle du Comité au titre du Pacte, que ce soit en vertu de l'article 40 ou en vertu des Protocoles facultatifs, suppose nécessairement l'interprétation des dispositions du Pacte et l'élaboration d'une jurisprudence. C'est pourquoi une réserve qui rejette la compétence qu'a le Comité d'interpréter les obligations prévues dans une disposition du Pacte serait aussi contraire à l'objet et au but de cet instrument.

12. L'intention des auteurs du Pacte était d'assurer, à toutes les personnes relevant de la juridiction d'un État partie, les droits énoncés dans cet instrument. À cette fin, un certain nombre d'obligations connexes peuvent se révéler nécessaires. Il faut peut-être modifier le droit interne pour tenir compte des prescriptions du Pacte et mettre en place des mécanismes au niveau national pour rendre les droits consacrés dans le Pacte applicables au niveau local. Les réserves font souvent apparaître une tendance des États à ne pas vouloir modifier telle ou telle loi, et cette tendance est parfois érigée en politique générale. Ce qui est particulièrement préoccupant, ce sont les réserves formulées en termes généraux qui ont essentiellement pour effet de rendre inopérants tous les droits énoncés dans le Pacte dont le respect exigerait une modification du droit interne. Il n'y a donc aucune acceptation réelle des droits ou obligations énoncés dans un instrument international. Lorsque à cela s'ajoutent l'absence de dispositions donnant la possibilité d'invoquer les droits consacrés dans le Pacte devant les tribunaux nationaux et, de plus, l'impossibilité pour les particuliers de saisir le Comité en vertu du premier Protocole facultatif, tous les éléments essentiels des garanties prévues par le Pacte sont supprimés.

13. On peut se demander si le premier Protocole facultatif autorise des réserves et, dans l'affirmative, si une réserve à cet instrument pourrait être contraire à l'objet et au but du Pacte, ou du premier Protocole facultatif lui-même. Il est évident que le premier Protocole facultatif est un instrument international distinct du Pacte tout en lui étant étroitement lié. Son objet et son but sont de reconnaître que le Comité a compétence pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation, par un État partie, de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte. Les États acceptent les droits reconnus aux particuliers en se référant au Pacte, et non au premier Protocole facultatif, dont la fonction est de permettre que les réclamations dont ces droits peuvent faire l'objet soient présentées au Comité. En conséquence, une réserve touchant l'obligation d'un État de respecter et de garantir un droit énoncé dans le Pacte, formulée au titre du premier Protocole facultatif, alors qu'elle n'a pas été émise auparavant au titre du Pacte, ne porte pas atteinte au devoir de l'État de respecter ses obligations de fond. Une réserve ne peut être émise au Pacte par le biais du Protocole facultatif; ce type de réserve aurait pour effet d'obtenir que le Comité ne contrôlerait pas, en vertu du premier Protocole facultatif la façon dont l'État remplit l'obligation considérée. Et comme l'objet et le but du premier Protocole facultatif sont de permettre au Comité de vérifier que les dispositions ayant force obligatoire pour les États sont bien appliquées, une réserve tendant à l'en empêcher serait contraire à l'objet et au but du premier Protocole, si ce n'est au Pacte. Une réserve portant sur une obligation de fond émise pour la première fois au titre du premier Protocole facultatif semblerait refléter l'intention de l'État concerné d'empêcher le Comité de donner son avis sur un article donné du Pacte, dans le cadre d'un recours individuel.

14. Le Comité considère que les réserves touchant les procédures requises au titre du premier Protocole facultatif ne seraient pas compatibles avec l'objet et le but de cet instrument. Le Comité doit rester maître de sa propre procédure, telle qu'elle est définie par le Protocole facultatif et par le règlement intérieur. Toutefois des réserves ont été faites dans le but de limiter la compétence du Comité aux faits et événements survenus après l'entrée en vigueur du premier Protocole facultatif pour les États intéressés. De l'avis du Comité, il s'agit là non pas d'une réserve, mais le plus souvent d'une déclaration conforme à sa compétence normale *ratione temporis*. Dans le même temps, le Comité a soutenu qu'il était compétent, même en cas de déclarations ou observations de cette nature, lorsque des événements ou actes intervenus avant la date de l'entrée en vigueur du premier Protocole facultatif, ont continué, au-delà de cette date, d'avoir un effet sur les droits d'une victime. Certaines réserves ont été formulées, qui ajoutent

en fait un critère supplémentaire d'irrecevabilité aux motifs prévus au paragraphe 2 de l'article 5, en empêchant l'examen d'une communication lorsque la même question a déjà été examinée dans le cadre d'une autre procédure comparable. Dans la mesure où l'obligation la plus fondamentale était d'assurer que le respect des droits d'un individu fasse l'objet d'un examen indépendant par une tierce partie, le Comité, lorsque le droit et le domaine concernés étaient identiques au regard du Pacte et d'un autre instrument international, a considéré qu'une telle réserve ne portait pas atteinte à l'objet et au but du premier Protocole facultatif.

15. Le but du deuxième Protocole facultatif est avant tout d'étendre la portée des obligations de fond contractées en vertu du Pacte qui touchent au droit à la vie, en interdisant l'exécution et en abolissant la peine de mort⁴. Il contient une disposition spécifique qui détermine ce qui est permis. En vertu du paragraphe 1 de l'article 2, un seul type de réserve est autorisé, à savoir celle par laquelle un État partie se réserve le droit d'appliquer la peine de mort en temps de guerre à la suite d'une condamnation pour un crime de caractère militaire, d'une gravité extrême, commis en temps de guerre. Les États parties qui souhaitent se prévaloir du droit de formuler une réserve de cet ordre doivent s'acquitter de deux obligations de procédure. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2, l'État qui se trouve dans cette situation doit informer le Secrétaire général, lors de la ratification ou de l'adhésion, des dispositions pertinentes de sa législation interne qui s'appliquent en temps de guerre. Cette disposition vise clairement à servir les objectifs de spécificité et de transparence et, de l'avis du Comité, une réserve qui ne serait pas accompagnée de ce type de précisions serait sans effet juridique. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 2, l'État qui a formulé une telle réserve doit notifier au Secrétaire général la proclamation et la levée de l'état de guerre sur son territoire. Pour le Comité, aucun État ne peut chercher à se prévaloir de sa réserve (c'est-à-dire faire considérer l'exécution comme légale en temps de guerre) s'il ne s'est pas acquitté de l'obligation visée au paragraphe 3 de l'article 2.

16. De l'avis du Comité, il importe de savoir quel organe est investi du pouvoir de déterminer si certaines réserves spécifiques sont compatibles avec l'objet et le but du Pacte. Pour ce qui est des traités internationaux en général, dans l'affaire des *Réserves à la Convention sur le génocide* (1951) la Cour internationale de Justice a estimé qu'un État faisant objection à une réserve au motif d'incompatibilité avec l'objet et le but d'un traité pouvait, par son objection, considérer le traité comme n'étant pas en vigueur entre lui-même et l'État auteur de la réserve. Le paragraphe 4 de l'article 20 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, qui prévoit la possibilité pour un État de faire objection à une réserve formulée par un autre État, contient des dispositions très intéressantes concernant l'acceptation des réserves et les objections aux réserves. Il permet à un État de faire objection à une réserve formulée par un autre État. L'article 21 traite des effets juridiques des objections élevées par les États aux réserves émises par d'autres États. Fondamentalement, une réserve empêche l'application, entre l'État auteur de la réserve et les autres États, de la disposition qui a fait l'objet de la réserve. Toute objection fait que dans les rapports entre l'État auteur de la réserve et l'État qui a formulé l'objection, la réserve ne s'applique que dans la mesure où elle n'est pas touchée par l'objection.

17. Comme on l'a indiqué ci-dessus, c'est la Convention de Vienne sur le droit des traités qui donne la définition des réserves et prévoit l'application du critère de la compatibilité avec l'objet et le but en l'absence d'autres dispositions spécifiques. Mais le Comité est d'avis que les dispositions de la Convention concernant le rôle des objections des États aux réserves ne permettent pas de régler le problème des réserves émises à l'égard des instruments relatifs aux droits de l'homme. Ces instruments, et le Pacte tout particulièrement, ne constituent pas un

réseau d'échanges d'obligations interétatiques. Ils visent à reconnaître des droits aux individus. Le principe de la réciprocité interétatique ne s'applique pas, sauf peut-être dans le contexte limité des réserves aux déclarations touchant la compétence du Comité faites au titre de l'article 41. Étant donné que les règles classiques sur les réserves sont tout à fait inadaptées, souvent les États n'ont pas vu l'intérêt juridique s'agissant du Pacte, ni la nécessité d'élever une objection aux réserves. L'absence de protestation de la part d'un État ne peut pas laisser supposer qu'une réserve est compatible ou incompatible avec l'objet et le but du Pacte. Les objections formulées ont été occasionnelles, elles ont été émises par certains États et non par d'autres, pour des raisons qui n'ont pas toujours été précisées; souvent, quand une objection est élevée, la partie qui la formule ne précise pas ses conséquences juridiques ou, parfois même indique qu'elle ne considère pas pour autant que le Pacte n'est pas en vigueur entre les parties concernées. En bref, le profil de ces objections est si peu clair qu'on peut difficilement déduire de l'absence d'objection de la part d'un État qu'il juge une réserve particulière acceptable. De l'avis du Comité, en raison des caractéristiques particulières du Pacte en tant qu'instrument relatif aux droits de l'homme, on peut se demander quels sont les effets d'une objection pour les relations entre les États intéressés. Cela étant, une objection élevée par des États à une réserve peut donner au Comité un élément d'appréciation pour déterminer si la réserve est compatible avec l'objet et le but du Pacte.

18. Il incombe nécessairement au Comité de déterminer si une réserve donnée est compatible avec l'objet et le but du Pacte, en partie parce que, comme on l'a vu plus haut, cette tâche n'est pas du ressort des États parties s'agissant d'instruments relatifs aux droits de l'homme, et en partie parce que le Comité ne peut se soustraire à cette tâche dans l'exercice de ses fonctions. Afin de savoir jusqu'où va son devoir d'examiner dans quelle mesure un État s'acquitte de ses obligations au titre de l'article 40 ou d'examiner une communication soumise en vertu du premier Protocole facultatif, il doit nécessairement se faire une idée de la compatibilité d'une réserve avec l'objet et le but du Pacte et avec le droit international général. En raison du caractère particulier d'un instrument relatif aux droits de l'homme, la compatibilité d'une réserve avec l'objet et le but du Pacte doit être établie objectivement, en se référant à des principes juridiques. Le Comité est particulièrement bien placé pour s'acquitter de cette tâche. La conséquence normale d'une réserve inacceptable n'est pas que le Pacte restera totalement lettre morte pour l'État auteur de la réserve. Une telle réserve est dissociable, c'est-à-dire que le Pacte s'appliquera à l'État qui en est l'auteur, sans bénéficier de la réserve.

19. Les réserves doivent être spécifiques et transparentes, de façon que le Comité, les personnes qui vivent sur le territoire de l'État auteur de la réserve et les autres États parties sachent bien quelles sont les obligations en matière de droits de l'homme que l'État intéressé s'est ou non engagé à remplir. Les réserves ne sauraient donc être de caractère général, mais doivent viser une disposition particulière du Pacte et indiquer précisément son champ d'application. Lorsqu'ils examinent la compatibilité de réserves éventuelles avec l'objet et le but du Pacte, les États devraient prendre en considération l'effet général d'un groupe de réserves ainsi que l'effet de chacune d'elles sur l'intégrité du Pacte qui demeure une considération primordiale. Ils ne devraient pas formuler un si grand nombre de réserves qu'ils n'acceptent en fait qu'un nombre limité d'obligations touchant aux droits de l'homme et non plus le Pacte en tant que tel. Pour ne pas aboutir à une perpétuelle mise en échec des normes internationales relatives aux droits de l'homme, les réserves ne devraient pas systématiquement réduire les obligations contractées uniquement aux normes moins contraignantes qui existent dans le droit interne. Il ne faudrait pas non plus que les déclarations interprétatives ou les réserves visent

à supprimer l'autonomie d'obligations énoncées dans le Pacte, en les proclamant identiques – ou acceptables uniquement dans la mesure où elles sont identiques – à des dispositions du droit interne. Les États ne devraient pas s'employer, à travers des réserves ou des déclarations interprétatives, à indiquer que le sens de telle ou telle disposition du Pacte est similaire à celui qui lui a été donné par le mécanisme compétent de tout autre organe conventionnel international.

20. Les États devraient instituer des procédures garantissant que chaque réserve envisagée est compatible avec l'objet et le but du Pacte. Il est souhaitable qu'un État qui formule une réserve indique précisément les dispositions législatives ou les pratiques internes qu'il juge incompatibles avec l'obligation énoncée dans le Pacte qui fait l'objet de sa réserve, justifie les délais dont il a besoin pour aligner ses lois et pratiques sur le Pacte, ou explique pourquoi il n'est pas en mesure de le faire. Les États devraient en outre veiller à ce que la nécessité de maintenir les réserves soit examinée périodiquement en tenant compte de toute observation ou recommandation faite par le Comité pendant l'examen des rapports les concernant. Les réserves devraient être retirées dès que possible. Dans les rapports qu'ils présentent au Comité les États devraient indiquer les mesures qu'ils ont prises pour réexaminer, reconsidérer ou retirer leurs réserves.

Notes

¹ Article 2 1) d) de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

² Bien que la Convention de Vienne sur le droit des traités ait été conclue en 1969 et soit entrée en vigueur en 1980, c'est-à-dire après le Pacte, ses dispositions reflètent dans ce domaine le droit international général qui avait déjà été affirmé par la Cour internationale de Justice dans l'avis rendu en 1951 sur les *Réserves à la Convention sur le génocide*.

³ Des réserves ont été émises au sujet de l'article 6 et de l'article 7, mais elles n'ont pas été formulées en des termes qui réservent un droit de pratiquer la torture ou de priver quiconque arbitrairement de la vie.

⁴ La compétence du Comité à l'égard de cette obligation élargie est reconnue à l'article 5, soumis lui-même à une certaine forme de réserve dans la mesure où l'attribution automatique de cette compétence au Comité est susceptible de réserve puisqu'il est possible de faire une déclaration en sens contraire lors de la ratification ou de l'adhésion.

Cinquante-septième session (1996)^{1, 2}

**Observation générale n° 25: Article 25 (Participation
aux affaires publiques et droit de vote)**

1. L'article 25 du Pacte reconnaît et protège le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques. Quel que soit le type de constitution ou de gouvernement adopté par un État, l'article 25 fait obligation aux États d'adopter les mesures d'ordre législatif ou autres qui peuvent être nécessaires pour que les citoyens aient la possibilité effective d'exercer les droits qu'il protège. L'article 25 appuie le régime démocratique fondé sur l'approbation du peuple et en conformité avec les principes du Pacte.
2. Les droits reconnus aux citoyens par l'article 25 sont liés au droit des peuples de disposer d'eux-mêmes et de déterminer librement leur statut politique, mais ils en sont distincts. Le droit de choisir la forme de constitution ou de gouvernement prévu au paragraphe 1 de l'article premier est conféré aux peuples en tant que tels. L'article 25 en revanche traite du droit des citoyens à titre individuel de participer aux processus qui représentent la direction des affaires publiques. En tant que droits individuels, ils peuvent être invoqués au titre du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte.
3. Contrairement aux autres droits et libertés reconnus par le Pacte (qui sont garantis à tous les individus se trouvant sur le territoire d'un État et relevant de sa compétence), les droits protégés par l'article 25 sont ceux de «tout citoyen». Dans leurs rapports, les États devraient décrire les dispositions législatives définissant la citoyenneté aux fins de l'exercice des droits protégés par l'article 25. Tout citoyen doit jouir de ces droits 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. En principe, toute distinction entre les citoyens de naissance et les citoyens par naturalisation est incompatible avec l'article 25. Dans leurs rapports, les États devraient préciser s'il existe des groupes, tels que les résidents permanents, qui ne jouissent que de certains droits connexes, par exemple celui de voter lors d'élections locales ou d'occuper certains postes dans la fonction publique.
4. Toutes les conditions s'appliquant à l'exercice des droits protégés par l'article 25 devraient être fondées sur des critères objectifs et raisonnables. Ainsi, il peut être raisonnable d'exiger un âge minimum plus élevé pour être éligible ou nommé à des postes particuliers dans la fonction publique que pour exercer le droit de vote, dont tout citoyen adulte devrait jouir. L'exercice de ces droits par les citoyens ne peut être suspendu ou supprimé que pour des motifs consacrés par la loi, et qui soient raisonnables et objectifs. Ainsi, il peut être justifié de refuser le droit de voter ou d'occuper une fonction publique à une personne dont l'incapacité mentale est établie.
5. La direction des affaires publiques, mentionnée à l'alinéa *a*, est une notion vaste qui a trait à l'exercice du pouvoir politique. Elle comprend l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif. Elle couvre tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et l'application de mesures de politique générale aux niveaux international, national, régional et local. L'attribution des pouvoirs et les moyens par lesquels les citoyens exercent les droits protégés par l'article 25 devraient être déterminés par des lois constitutionnelles ou autres.

6. Les citoyens participent directement à la direction des affaires publiques en tant que membres des organes législatifs ou détenteurs de fonctions publiques. Ce droit de participation directe est appuyé par l'alinéa *b*. Les citoyens participent aussi directement à la direction des affaires publiques lorsqu'ils choisissent ou modifient la forme de leur constitution, ou décident de questions publiques par voie de référendum ou tout autre processus électoral effectué conformément à l'alinéa *b*. Les citoyens peuvent participer directement en prenant part à des assemblées populaires qui sont habilitées à prendre des décisions sur des questions d'intérêt local ou sur des affaires intéressant une communauté particulière et au sein d'organes créés pour représenter les citoyens en consultation avec l'administration. Dans les cas où un mode de participation directe des citoyens est prévu, aucune distinction ne devrait être établie pour les motifs mentionnés au paragraphe 1 de l'article 2 entre les citoyens en ce qui concerne la possibilité de participer et aucune restriction déraisonnable ne devrait être imposée.

7. Lorsque les citoyens participent à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis, il ressort implicitement de l'article 25 que ces représentants exercent un pouvoir réel de gouvernement et qu'ils sont responsables à l'égard de citoyens, par le biais du processus électoral, de la façon dont ils exercent ce pouvoir. Il est également implicite que ces représentants n'exercent que les pouvoirs qui leur sont conférés conformément aux dispositions de la constitution. La participation par l'intermédiaire de représentants librement choisis s'exerce au moyen de processus électoraux qui doivent être établis par voie législative conforme à l'alinéa *b*.

8. Les citoyens participent aussi en influant sur la direction des affaires publiques par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité de s'organiser. Cette participation est favorisée en garantissant le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association.

9. L'alinéa *b* de l'article 25 énonce des dispositions spécifiques traitant du droit des citoyens de prendre part à la direction des affaires publiques en tant qu'électeurs ou en tant que candidats à des élections. Il est essentiel que des élections honnêtes soient organisées périodiquement, conformément à l'alinéa *b* pour garantir que les représentants soient responsables devant les citoyens de la façon dont ils s'acquittent des pouvoirs législatifs ou exécutifs qui leur sont dévolus. Ces élections doivent être organisées périodiquement, à des intervalles suffisamment rapprochés pour que l'autorité du gouvernement continue de reposer sur l'expression libre de la volonté du peuple. Les droits et obligations prévus à l'alinéa *b* devraient être garantis par la loi.

10. Le droit de voter lors d'élections et de référendums devrait être prévu par la loi et ne peut faire l'objet que de restrictions raisonnables, telle la fixation d'un âge minimum pour l'exercice du droit de vote. Il serait déraisonnable de restreindre le droit de vote sur la base d'une invalidité physique ou d'imposer des critères d'alphabétisation, d'instruction ou de fortune. L'appartenance à un parti ne devrait pas être une condition ni un empêchement à l'exercice du droit de vote.

11. Les États doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit. Quand l'inscription des électeurs est nécessaire, elle devrait être facilitée et il ne devrait pas y avoir d'obstacle déraisonnable à l'inscription. Si des conditions de résidence sont appliquées pour l'inscription, il convient que ces conditions soient raisonnables et n'entraînent pas l'exclusion

des sans-abri. Toute immixtion dans le processus d'inscription ou le scrutin ainsi que toute intimidation ou coercition des électeurs devraient être interdites par les lois pénales, et ces lois devraient être strictement appliquées. Des campagnes d'éducation et d'inscription des électeurs sont nécessaires pour garantir l'exercice effectif des droits prévus à l'article 25 par une communauté avertie.

12. Le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association est une condition essentielle à l'exercice effectif du droit de vote et doit être pleinement protégé. Des mesures positives devraient être prises pour surmonter certaines difficultés telles que l'analphabétisme, les obstacles linguistiques, la pauvreté ou les entraves à la liberté de circulation, qui empêchent les détenteurs du droit de vote de se prévaloir effectivement de leurs droits. Des informations et tous les documents requis devraient être disponibles dans les langues des minorités. Des moyens spécifiques, par exemple un système de photographies ou de symboles, devraient être adoptés afin que les électeurs analphabètes soient suffisamment informés pour faire leur choix. Les États parties devraient indiquer dans leurs rapports la manière dont sont réglées les difficultés soulignées dans le présent paragraphe.

13. Dans leurs rapports, les États devraient décrire les règles qui s'appliquent à l'exercice du droit de vote, et expliquer quelle a été l'application de ces règles au cours de la période couverte par le rapport. Ils devraient aussi décrire les facteurs qui empêchent les citoyens d'exercer le droit de vote et les mesures palliatives qui ont été adoptées.

14. Dans leurs rapports, les États parties devraient préciser les motifs de privation du droit de vote et les expliquer. Ces motifs devraient être objectifs et raisonnables. Si le fait d'avoir été condamné pour une infraction est un motif de privation du droit de vote, la période pendant laquelle l'interdiction s'applique devrait être en rapport avec l'infraction et la sentence. Les personnes privées de leur liberté qui n'ont pas été condamnées ne devraient pas être déchues du droit de vote.

15. L'application effective du droit et de la possibilité de se porter candidat à une charge élective garantit aux personnes ayant le droit de vote un libre choix de candidats. Toute restriction au droit de se porter candidat, par exemple un âge minimum, doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables. Les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires, par exemple le niveau d'instruction, le lieu de résidence ou l'ascendance, ou encore l'affiliation politique. Nul ne devrait subir de discrimination ni être désavantagé en aucune façon pour s'être porté candidat. Les États parties devraient exposer les dispositions législatives privant un groupe ou une catégorie de personnes de la possibilité d'être élu et les expliquer.

16. Les conditions relatives aux dates de présentation des candidatures, redevances ou dépôts devraient être raisonnables et non discriminatoires. S'il existe des motifs raisonnables de considérer certaines charges électives comme incompatibles avec certains autres postes (par exemple personnel judiciaire, officiers de haut rang, fonctionnaires), les mesures tendant à empêcher des conflits d'intérêts ne devraient pas limiter indûment les droits protégés à l'alinéa *b*. Les motifs de destitution de personnes élues à une charge officielle devraient être établis par des lois fondées sur des critères objectifs et raisonnables et prévoyant des procédures équitables.

17. Le droit de se présenter à des élections ne devrait pas être limité de manière déraisonnable en obligeant les candidats à appartenir à des partis ou à un parti déterminé. Toute condition exigeant un nombre minimum de partisans de la présentation de candidature devrait être raisonnable et ne devrait pas servir à faire obstacle à la candidature. Sans préjudice du paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte, l'opinion politique ne peut pas servir de motif pour priver une personne du droit de se présenter à une élection.

18. Dans leurs rapports, les États devraient exposer les dispositions législatives fixant les conditions à remplir pour occuper une charge publique élective, ainsi que toutes les restrictions et conditions qui s'appliquent à des charges particulières. Ils devraient indiquer les conditions d'éligibilité, par exemple les conditions d'âge ou toute autre réserve ou restriction. Ils devraient aussi préciser s'il existe des restrictions qui empêchent les personnes occupant des postes dans la fonction publique (y compris dans la police ou dans l'armée) d'être élues à des charges publiques particulières. Les motifs et procédures de destitution de personnes élues à une charge officielle devraient être exposés.

19. Conformément à l'alinéa *b*, des élections honnêtes et libres doivent être organisées périodiquement dans le cadre de lois garantissant l'exercice effectif du droit de vote. Les personnes ayant le droit de vote doivent être libres de voter pour tout candidat à une élection et pour ou contre toute proposition soumise à référendum ou à plébiscite, et doivent être libres d'apporter leur appui ou de s'opposer au gouvernement sans être soumises à des influences indues ou à une coercition de quelque nature que ce soit, qui pourraient fausser ou entraver la libre expression de la volonté des électeurs. Ces derniers devraient pouvoir se forger leur opinion en toute indépendance, sans être exposés à des violences ou à des menaces de violence, à la contrainte, à des offres de gratification ou à toute intervention manipulatrice. Il peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti. Les résultats d'élections honnêtes devraient être respectés et appliqués.

20. Une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte. Les États devraient prendre des mesures pour assurer le secret du processus électoral, y compris dans le cas du vote par correspondance ou par procuration lorsque cette possibilité existe. Cela suppose que les citoyens soient protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte les obligeant à révéler leurs intentions de vote ou dans quel sens ils ont voté, et contre toute immixtion illégale ou arbitraire dans le processus électoral. Toute renonciation à ces droits est incompatible avec l'article 25 du Pacte. La sécurité des urnes doit être garantie et le dépouillement des votes devrait avoir lieu en présence des candidats ou de leurs agents. Il devrait y avoir un contrôle indépendant du vote et du dépouillement et une possibilité de recourir à un examen par les tribunaux ou à une autre procédure équivalente, afin que les électeurs aient confiance dans la sûreté du scrutin et du dépouillement des votes. L'aide apportée aux handicapés, aux aveugles et aux analphabètes devrait être indépendante. Les électeurs devraient être pleinement informés de ces garanties.

21. Bien que le Pacte n'impose aucun système électoral particulier, tout système adopté par un État partie doit être compatible avec les droits protégés par l'article 25 et doit garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs. Le principe «à chacun une voix»

doit s'appliquer et, dans le cadre du système électoral de chaque État, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre. Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants.

22. Dans leurs rapports, les États parties devraient indiquer les mesures qu'ils ont adoptées pour garantir l'organisation d'élections honnêtes, libres et périodiques, et comment leur système électoral garantit effectivement la libre expression de la volonté des électeurs. Ils devraient décrire le système électoral et expliquer de quelle manière les différentes opinions politiques de la communauté sont présentées dans les organes élus. Ils devraient aussi décrire les lois et procédures qui garantissent que le droit de vote peut en fait être exercé librement par tous les citoyens et indiquer comment le secret, la sécurité et la validité du processus électoral sont garantis par la loi. La mise en œuvre concrète de ces garanties au cours de la période couverte par le rapport devrait être exposée.

23. L'alinéa *c* de l'article 25 traite du droit et de la possibilité des citoyens d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques. Pour garantir l'accès à ces charges publiques dans des conditions générales d'égalité, tant les critères que les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation doivent être objectifs et raisonnables. Des mesures palliatives peuvent être prises dans certains cas appropriés pour veiller à ce que tous les citoyens aient accès dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques. L'application des principes du mérite et de l'égalité des chances et de la sécurité d'emploi pour accéder à la fonction publique protège les personnes ayant des responsabilités publiques de toute immixtion ou de toute pression d'ordre politique. Il est particulièrement important de veiller à ce qu'aucune discrimination ne soit exercée contre ces personnes dans l'exercice des droits que leur reconnaît l'alinéa *c* de l'article 25, pour l'un quelconque des motifs visés au paragraphe 1 de l'article 2.

24. Dans leurs rapports, les États devraient décrire les conditions d'accès à la fonction publique, les restrictions prévues et les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation ou de destitution ainsi que les mécanismes judiciaires et autres mécanismes de révision qui s'appliquent à ces procédures. Ils devraient aussi indiquer de quelle manière le critère de l'égalité d'accès est rempli, si des mesures palliatives ont été introduites et, dans l'affirmative, quelle en est l'ampleur.

25. La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle au plein exercice des droits garantis à l'article 25. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capable d'informer l'opinion publique. Il faut que les droits garantis aux articles 19, 21 et 22 du Pacte soient pleinement respectés, notamment la liberté de se livrer à une activité politique, à titre individuel ou par l'intermédiaire de partis politiques et autres organisations, la liberté de débattre des affaires publiques, de tenir des manifestations et des réunions pacifiques, de critiquer et de manifester son opposition, de publier des textes politiques, de mener campagne en vue d'une élection et de diffuser des idées politiques.

26. Le droit à la liberté d'association, qui comprend le droit de constituer des organisations et des associations s'intéressant aux affaires politiques et publiques, est un élément accessoire essentiel pour les droits protégés par l'article 25. Les partis politiques et l'appartenance à des partis jouent un rôle important dans la direction des affaires publiques et dans le processus électoral. Les États devraient veiller à ce que, dans leur gestion interne, les partis politiques respectent les dispositions applicables de l'article 25 pour permettre aux citoyens d'exercer les droits qui leur sont reconnus dans cet article.

27. Eu égard au paragraphe 1 de l'article 5, tous droits reconnus et protégés par l'article 25 ne sauraient être interprétés comme supposant le droit de commettre ou de cautionner tout acte visant à supprimer ou à limiter les droits et libertés protégés par le Pacte en outrepassant les limites de ce que prévoit le Pacte.

Notes

¹ Adopté par le Comité à sa 1510e séance (cinquante-septième session), le 12 juillet 1996.

² Le numéro placé entre parenthèses indique la session à laquelle l'Observation générale a été adoptée.

Soixante et unième session (1997)*

Observation générale n° 26: Continuité des obligations

1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne contient aucune disposition réglant sa propre extinction ni clause de dénonciation ou de retrait. En conséquence, la possibilité d'une extinction, d'une dénonciation ou d'un retrait doit être considérée à la lumière des règles applicables du droit international coutumier qui sont reflétées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. Sur cette base, le Pacte est insusceptible de dénonciation ou de retrait, à moins qu'il ne soit établi que les parties avaient l'intention d'admettre la possibilité d'une dénonciation ou d'un retrait, ou encore qu'un droit de dénonciation ou de retrait se déduit de la nature même du traité.
2. Le fait que les parties au Pacte n'admettaient pas la possibilité d'une dénonciation et que ce n'est pas simple négligence qu'elles ont omis toute référence à une dénonciation est démontré par le fait que le paragraphe 2 de l'article 41 du Pacte autorise un État partie à retirer son acceptation de la compétence du Comité pour examiner les communications interétatiques au moyen d'une notification appropriée à cet effet, alors qu'il n'existe aucune clause de dénonciation ou de retrait de ce genre dans le Pacte lui-même. En outre, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte, négocié et adopté en même temps que ce dernier, autorise les États parties à le dénoncer. De surcroît, à titre de comparaison, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée un an avant le Pacte autorise expressément la dénonciation. On peut donc en conclure que les rédacteurs du Pacte avaient manifestement l'intention d'exclure toute possibilité de dénonciation. La même conclusion vaut pour le deuxième Protocole facultatif dans lequel toute clause de dénonciation a été délibérément omise.
3. Par ailleurs, il est clair que le Pacte n'est pas le type de traité qui, en raison de sa nature, implique un droit de dénonciation. Conjointement avec le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels établi et adopté en même temps que lui, le Pacte codifie sous forme de traité les droits de l'homme universels consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme, ces trois instruments formant ensemble ce que l'on désigne souvent par l'expression «Charte internationale des droits de l'homme». En tant que tel, le Pacte n'a pas le caractère provisoire caractéristique des instruments dans lesquels un droit de dénonciation est réputé être admis, nonobstant l'absence d'une clause explicite en ce sens.
4. Les droits consacrés dans le Pacte appartiennent aux individus qui vivent sur le territoire de l'État partie. Le Comité des droits de l'homme a constamment été d'avis, comme le montre de longue date sa pratique, que dès que des individus se voient accorder la protection des droits qu'ils tiennent du Pacte, cette protection échoit au territoire et continue de leur être due, quelque modification qu'ait pu subir le gouvernement de l'État partie, y compris du fait d'un démembrement en plusieurs États ou d'une succession d'États et en dépit de toute mesure que pourrait avoir prise ultérieurement l'État partie en vue de les dépouiller des droits garantis par le Pacte.
5. Le Comité est donc fermement convaincu que le droit international n'autorise pas un État qui a ratifié le Pacte, qui y a adhéré ou qui a succédé à un État lié par le Pacte à le dénoncer ou à s'en retirer.

* Figurant dans le document A/53/40, annexe VII.

Soixante-septième session (1999)*

Observation générale n° 27: Article 12 (Liberté de circulation)

1. La liberté de circulation est une condition indispensable au libre développement de l'individu. Elle est étroitement liée à plusieurs autres droits énoncés dans le Pacte, comme l'a souvent montré la pratique du Comité dans le cadre de l'examen des rapports présentés par des États parties et des communications émanant de particuliers. En outre, dans son Observation générale n° 15 («Situation des étrangers au regard du Pacte», 1986), le Comité a rappelé le lien particulier entre les articles 12 et 13¹.
2. Les limitations pouvant être imposées aux droits énoncés à l'article 12 ne doivent pas rendre sans objet le principe de la liberté de circulation, et doivent répondre aux exigences de protection prévues au paragraphe 3 de cet article et être compatibles avec les autres droits reconnus dans le Pacte.
3. Les États parties devraient fournir au Comité, dans leurs rapports, des renseignements sur les dispositions législatives internes et les pratiques administratives et judiciaires concernant les droits protégés par l'article 12, en tenant compte des questions examinées dans la présente observation générale. Ils doivent également fournir des renseignements sur les recours disponibles en cas de restriction de ces droits.

**Liberté de circulation et droit de choisir
librement sa résidence (par. 1)**

4. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. En principe, les citoyens d'un État se trouvent toujours légalement sur le territoire de cet État. La question de savoir si un étranger se trouve «légalement» sur le territoire d'un État est régie par la législation nationale, qui peut soumettre l'entrée d'un étranger sur le territoire d'un État à des restrictions, pour autant qu'elles soient compatibles avec les obligations internationales de l'État. À cet égard, le Comité a estimé que l'étranger qui est entré illégalement sur le territoire d'un État, mais dont la situation a été régularisée, doit être considéré comme se trouvant légalement sur le territoire au sens de l'article 12². Une fois qu'un étranger se trouve légalement sur le territoire d'un État, toute restriction aux droits qui lui sont garantis aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 ainsi que toute différence de traitement par rapport aux nationaux doivent être justifiées au regard du paragraphe 3 de l'article 12³. Il est donc important que, dans leurs rapports, les États parties indiquent dans quel cas ils traitent les étrangers différemment de leurs nationaux en la matière et comment ils justifient cette différence de traitement.
5. Le droit de circuler librement s'exerce sur l'ensemble du territoire d'un État, y compris, dans le cas d'un État fédéral, à toutes les parties qui composent cet État. Le paragraphe 1 de l'article 12 garantit le droit de se déplacer librement d'un endroit à un autre et de choisir librement sa résidence. Pour la personne qui souhaite se déplacer ou demeurer dans un endroit, l'exercice de ce droit ne doit pas être subordonné à un but ou un motif particulier. Toute restriction doit être conforme au paragraphe 3.

* Figurant dans le document CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

6. L'État partie doit veiller à ce que les droits garantis par l'article 12 échappent à toute ingérence, tant publique que privée. Cette obligation vaut tout particulièrement pour les femmes. Il est, par exemple, incompatible avec le paragraphe 1 de l'article 12 que le droit des femmes de se déplacer librement et de choisir librement leur résidence soit subordonné dans les lois ou dans la pratique à la décision d'autrui, y compris celle d'un proche.

7. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3 de l'article 12, le droit de choisir librement son lieu de résidence dans le territoire d'un État comprend le droit d'être protégé contre toute forme de déplacement forcé et contre toute interdiction d'accès ou de séjour dans l'une quelconque des parties du territoire. La détention légale, en revanche, touche plus précisément le droit à la liberté de la personne et est visée par l'article 9 du Pacte. Dans certains cas, l'article 12 et l'article 9 ne peuvent s'appliquer en même temps⁴.

Liberté de quitter tout pays, y compris le sien (par. 2)

8. La liberté de quitter le territoire d'un État ne peut être subordonnée à un but particulier ni à la durée que l'individu décide de passer en dehors du pays. Se trouvent donc visés le voyage à l'étranger aussi bien que le départ définitif de la personne qui souhaite émigrer. De même, cette garantie légale s'étend au droit de choisir l'État où l'individu souhaite se rendre. Comme le champ d'application du paragraphe 2 de l'article 12 n'est pas limité aux personnes qui se trouvent légalement sur le territoire d'un État, l'étranger légalement expulsé du pays a lui aussi le droit de choisir l'État de destination, sous réserve de l'accord de ce dernier⁵.

9. Pour que l'individu jouisse des droits garantis au paragraphe 2 de l'article 12, des obligations sont imposées tant à l'État dans lequel il réside qu'à l'État dont il est ressortissant⁶. Étant donné que, pour voyager à l'étranger, il faut habituellement des documents valables, en particulier un passeport, le droit de quitter un pays comporte nécessairement celui d'obtenir les documents nécessaires pour voyager. La délivrance des passeports incombe normalement à l'État dont l'individu est ressortissant. Le refus d'un État de délivrer un passeport à un national qui réside à l'étranger ou d'en prolonger la validité peut priver l'individu de son droit de quitter le pays de résidence et d'aller ailleurs⁷. L'État ne peut pas se défaire en faisant valoir que son ressortissant pourrait retourner sur son territoire sans passeport.

10. La pratique des États montre souvent que les règles de droit et les mesures administratives portent atteinte au droit de l'individu de quitter un pays, en particulier le sien. Il importe donc au plus haut point que les États parties indiquent toutes restrictions légales et concrètes au droit de quitter le territoire qu'ils appliquent tant aux nationaux qu'aux étrangers, afin de permettre au Comité d'évaluer la conformité de ces règles et pratiques avec le paragraphe 3 de l'article 12. Les États parties devraient également inclure dans leurs rapports des renseignements sur les mesures qui imposent des sanctions aux transporteurs internationaux qui amènent dans leur territoire des personnes ne possédant pas les papiers requis, lorsque ces mesures portent atteinte au droit de quitter un autre pays.

Restrictions (par. 3)

11. Le paragraphe 3 de l'article 12 prévoit des cas exceptionnels dans lesquels l'exercice des droits visés aux paragraphes 1 et 2 peut être restreint. Conformément aux dispositions de ce paragraphe, l'État ne peut restreindre l'exercice de ces droits que pour protéger la sécurité

nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques et les droits et libertés d'autrui. Pour être autorisées, les restrictions doivent être prévues par la loi, elles doivent être nécessaires dans une société démocratique pour protéger les objectifs énoncés et elles doivent être compatibles avec tous les autres droits reconnus dans le Pacte (voir le paragraphe 18 ci-après).

12. La loi elle-même doit fixer les conditions dans lesquelles les droits peuvent être limités. Les États parties devraient en conséquence indiquer dans leurs rapports quelles sont les normes juridiques sur lesquelles les restrictions sont fondées. Les restrictions qui ne sont pas prévues dans la loi ou qui ne sont pas conformes aux prescriptions du paragraphe 3 de l'article 12 constitueraient une violation des droits garantis aux paragraphes 1 et 2.

13. Lorsqu'ils adoptent des lois instituant des restrictions autorisées conformément au paragraphe 3 de l'article 12, les États devraient toujours être guidés par le principe selon lequel les restrictions ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit (voir le paragraphe 1 de l'article 5); le rapport entre le droit et la restriction, entre la règle et l'exception, ne doit pas être inversé. Les lois autorisant l'application de restrictions devraient être formulées selon des critères précis et ne peuvent pas conférer des pouvoirs illimités aux personnes chargées de veiller à leur application.

14. Le paragraphe 3 de l'article 12 indique clairement qu'il ne suffit pas que les restrictions servent les buts autorisés; celles-ci doivent être également nécessaires pour protéger ces buts. Les mesures restrictives doivent être conformes au principe de la proportionnalité; elles doivent être appropriées pour remplir leurs fonctions de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger.

15. Le principe de la proportionnalité doit être respecté non seulement dans la loi qui institue les restrictions, mais également par les autorités administratives et judiciaires chargées de l'application de la loi. Les États devraient veiller à ce que toute procédure concernant l'exercice de ces droits ou les restrictions imposées à cet exercice soit rapide et que les raisons justifiant l'application de mesures restrictives soient fournies.

16. Les États montrent rarement que l'application de leurs lois restreignant les droits énoncés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 satisfait à toutes les prescriptions énumérées au paragraphe 3 de l'article 12. Les restrictions doivent, dans chaque cas, être appliquées compte tenu de motifs juridiques précis et répondre aux principes de la nécessité et de la proportionnalité. Ces conditions ne seraient pas réunies, par exemple, si une personne était empêchée de quitter un pays au seul motif qu'elle détiendrait des «secrets d'État» ou de se déplacer à l'intérieur de celui-ci sans permis spécifique. Par ailleurs, ces conditions pourraient être réunies si des restrictions étaient imposées à l'accès à des zones militaires pour des raisons de sécurité nationale ou si des limitations étaient imposées à la liberté de s'établir dans des zones habitées par des communautés autochtones ou minoritaires⁸.

17. Les nombreux obstacles juridiques et bureaucratiques qui entravent inutilement le plein exercice des droits des individus de se déplacer librement, de quitter un pays, y compris le leur, et d'établir leur résidence, sont une source majeure de préoccupations. Pour ce qui est du droit de mouvement dans un pays donné, le Comité a critiqué les dispositions faisant obligation aux individus de demander l'autorisation de changement de résidence ou d'obtenir l'approbation

des autorités locales du lieu de destination, ainsi que les lenteurs de la procédure de traitement de ces demandes écrites. La pratique des États révèle un arsenal encore plus riche d'obstacles faisant que les individus ont encore plus de difficultés à quitter le pays, en particulier s'agissant des ressortissants de l'État partie lui-même. Ces règles et pratiques concernent notamment la nécessité pour les candidats d'avoir accès aux autorités compétentes et aux informations relatives aux conditions requises, l'obligation de demander des formulaires spéciaux à remplir pour se procurer les documents voulus permettant d'obtenir un passeport, la nécessité de produire des déclarations de soutien de la part d'employeurs ou de membres de la famille, l'obligation de décrire exactement l'itinéraire de voyage, la délivrance de passeports sous condition de versement de sommes élevées, largement excessives par rapport au coût du service rendu par l'administration, les délais déraisonnables dans la délivrance des documents de voyage, les restrictions imposées au nombre des membres de la famille voyageant ensemble, l'obligation de déposer une caution équivalant aux frais de rapatriement ou de produire un billet de retour, l'obligation de présenter une invitation de l'État de destination ou de personnes qui vivent dans cet État, les harcèlements dont sont victimes les requérants, par exemple intimidation, arrestations, pertes d'emploi ou expulsion des enfants de l'école ou de l'université, et le refus de délivrer un passeport à quelqu'un qui est considéré comme portant atteinte à la réputation du pays. Étant donné l'existence de ces pratiques, les États parties devraient veiller à ce que toutes les restrictions qu'ils appliquent répondent pleinement aux conditions énoncées au paragraphe 3 de l'article 12.

18. L'imposition des restrictions autorisées en vertu du paragraphe 3 de l'article 12 doit être compatible avec le respect des autres droits garantis dans le Pacte et avec les principes fondamentaux de l'égalité et de la non-discrimination. Ainsi, il y aurait clairement violation du Pacte si les droits consacrés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 étaient restreints en raison de distinctions quelconques, fondées par exemple sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la naissance ou toute autre situation. Lors de l'examen des rapports des États parties, le Comité a constaté à plusieurs occasions que les mesures empêchant les femmes de circuler librement ou de quitter un pays en subordonnant l'exercice de ce droit à l'assentiment d'un homme ou à l'obligation de se faire accompagner par un homme étaient en violation de l'article 12.

Le droit d'entrer dans son propre pays (par. 4)

19. Le droit d'une personne d'entrer dans son propre pays reconnaît l'existence d'une relation spéciale de l'individu à l'égard du pays concerné. Ce droit a diverses facettes. Il implique le droit de rester dans son propre pays. Il comprend non seulement le droit de rentrer dans son pays après l'avoir quitté, mais il peut également signifier le droit d'une personne d'y entrer pour la première fois si celle-ci est née en dehors du pays considéré (par exemple si ce pays est l'État de nationalité de la personne). Le droit de retourner dans son pays est de la plus haute importance pour les réfugiés qui demandent leur rapatriement librement consenti. Il implique également l'interdiction de transferts forcés de population ou d'expulsions massives vers d'autres pays.

20. Les termes du paragraphe 4 de l'article 12 ne font pas de distinction entre les nationaux et les étrangers («nul ne peut être ...»). Ainsi, les personnes autorisées à exercer ce droit ne peuvent être identifiées qu'en interprétant l'expression «son propre pays»⁹. La signification des termes «son propre pays» est plus vaste que celle du «pays de sa nationalité». Elle n'est pas limitée à la nationalité au sens strict du terme, à savoir la nationalité conférée à la naissance ou acquise

par la suite; l'expression s'applique pour le moins à toute personne qui, en raison de ses liens particuliers avec un pays ou de ses prétentions à l'égard d'un pays, ne peut être considérée dans ce même pays comme un simple étranger. Tel serait par exemple le cas de nationaux d'un pays auxquels la nationalité aurait été retirée en violation du droit international et de personnes dont le pays de nationalité aurait été intégré ou assimilé à une autre entité nationale dont elles se verraient refuser la nationalité. Le libellé du paragraphe 4 de l'article 12 se prête en outre à une interprétation plus large et pourrait ainsi viser d'autres catégories de résidents à long terme, y compris, mais non pas uniquement, les apatrides privés arbitrairement du droit d'acquérir la nationalité de leur pays de résidence. Étant donné que d'autres facteurs peuvent dans certains cas entraîner la création de liens étroits et durables entre un individu et un pays, les États parties devraient fournir dans leurs rapports des informations sur les droits des résidents permanents de retourner dans leur pays de résidence.

21. En aucun cas un individu ne peut être privé arbitrairement du droit d'entrer dans son propre pays. La notion d'arbitraire est évoquée dans ce contexte dans le but de souligner qu'elle s'applique à toutes les mesures prises par l'État, au niveau législatif, administratif et judiciaire; l'objet est de garantir que même une immixtion prévue par 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. Le Comité considère que les cas dans lesquels la privation du droit d'une personne d'entrer dans son propre pays pourrait être raisonnable, s'ils existent, sont rares. Les États parties ne doivent pas, en privant une personne de sa nationalité ou en l'expulsant vers un autre pays, empêcher arbitrairement celle-ci de retourner dans son propre pays.

Notes

¹ HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 23 (par. 8).

² Communication n° 456/1991, *Celepli c. Suède*, par. 9.2.

³ Observation générale n° 15, par. 8, HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 23.

⁴ Voir, par exemple, les communications n° 138/1983, *Mpandajila c. Zaïre*, par. 10; n° 157/1983, *Mpakav-Nsusu c. Zaïre*, par. 10; n°s 241/1987 et 242/1987, *Birhashwirwa/Tshisekedi c. Zaïre*, par. 13.

⁵ Voir l'Observation générale n° 15, par. 9, HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 23.

⁶ Voir communications n° 106/1981, *Montero c. Uruguay*, par. 9.4; n° 57/1979, *Vidal Martins c. Uruguay*, par. 7; n° 77/1980, *Lichtensztein c. Uruguay*, par. 6.1.

⁷ Voir communication n° 57/1979, *Vidal Martins c. Uruguay*, par. 9.

⁸ Voir l'Observation générale n° 23, par. 7, HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 45.

⁹ Voir la communication n° 538/1993, *Stewart c. Canada*.

Soixante-huitième session (2000)

**Observation générale n° 28: Article 3 (Égalité des droits
entre hommes et femmes)**

1. Le Comité a décidé d'actualiser son Observation générale sur l'article 3 du Pacte et de remplacer l'Observation générale n° 4 (treizième session, 1981) compte tenu de l'expérience qu'il a acquise au cours des 20 dernières années. Cette révision a pour but de souligner l'incidence considérable de cet article sur l'exercice, par les femmes, des droits protégés par le Pacte.
2. L'article 3 suppose que tous les êtres humains doivent jouir des droits prévus par le Pacte sur un pied d'égalité et dans leur intégralité. Cela signifie que cette disposition est violée chaque fois que la jouissance complète et sur un pied d'égalité de tout droit est refusée à une personne. De ce fait, les États doivent assurer aux hommes et aux femmes l'égalité dans l'exercice de tous les droits consacrés dans le Pacte.
3. L'obligation de garantir à tous les individus les droits reconnus dans le Pacte, énoncée aux articles 2 et 3, signifie que les États parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre l'exercice de ces droits par tous. Elle suppose l'élimination des obstacles entravant l'exercice de ces droits dans des conditions d'égalité, l'éducation de la population et des agents de l'État dans le domaine des droits de l'homme et la mise en conformité de la législation du droit interne avec les dispositions du Pacte. Les États parties doivent non seulement adopter des mesures de protection, mais aussi des mesures positives dans tous les domaines de façon à assurer la réalisation du potentiel des femmes dans une mesure égale par rapport au reste de la population. Les États parties doivent fournir des renseignements sur le rôle joué effectivement par les femmes, afin que le Comité puisse déterminer quelles mesures, outre des dispositions purement législatives, ont été prises ou devraient être prises pour donner effet à ces obligations, pour évaluer les progrès accomplis et les difficultés rencontrées et connaître les mesures prises pour les surmonter.
4. Les États parties ont l'obligation d'assurer la jouissance égale des droits sans aucune discrimination. Les articles 2 et 3 leur font obligation de prendre toutes les mesures nécessaires, y compris l'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe, pour mettre un terme aux pratiques discriminatoires qui nuisent à l'égalité dans l'exercice des droits tant dans le secteur public que dans le secteur privé.
5. L'inégalité dont les femmes sont victimes partout dans le monde dans l'exercice de leurs droits est profondément ancrée dans la tradition, l'histoire et la culture, y compris les attitudes religieuses. Le rôle subalterne dévolu aux femmes dans certains pays apparaît dans la fréquence élevée de sélection du fœtus en fonction du sexe et d'avortement quand le fœtus est du sexe féminin. Les États parties doivent faire en sorte que les attitudes traditionnelles, historiques, religieuses ou culturelles ne servent pas à justifier les violations du droit des femmes à l'égalité devant la loi et à la jouissance sur un pied d'égalité de tous les droits énoncés dans le Pacte. Les États parties devraient communiquer des renseignements sur les aspects des pratiques traditionnelles, historiques et culturelles ainsi que des attitudes religieuses qui compromettent

* Adoptée par le Comité à sa 1834^e séance, le 29 mars 2000.

ou risquent de compromettre l'application de l'article 3 et faire connaître les mesures qu'ils ont prises ou se proposent de prendre pour surmonter ces facteurs.

6. Afin de respecter l'obligation énoncée à l'article 3, les États parties doivent prendre en considération les facteurs qui empêchent les femmes et les hommes de jouir en toute égalité de chacun des droits reconnus dans le Pacte. Afin de permettre au Comité de se faire une idée exacte de la mesure dans laquelle les femmes dans chaque État partie jouissent des droits énoncés dans le Pacte, la présente observation générale vise à identifier certains des facteurs qui font que les femmes n'exercent pas dans des conditions d'égalité les droits énoncés dans le Pacte et à préciser le type d'informations nécessaires pour évaluer la mise en œuvre de chaque droit.

7. La protection des droits fondamentaux des femmes doit être assurée sur un pied d'égalité pendant un état d'urgence (art. 4). Les États parties qui prennent, conformément à l'article 4, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le Pacte en période d'état d'urgence, devraient communiquer au Comité des informations sur les effets de ces mesures sur la situation des femmes et démontrer que ces mesures ne sont pas discriminatoires.

8. Les femmes sont particulièrement vulnérables en période de conflits armés internes ou internationaux. Les États parties devraient informer le Comité de toutes les mesures prises dans de telles circonstances pour protéger les femmes contre le viol, l'enlèvement et toutes autres formes de violence fondée sur le sexe.

9. En devenant parties au Pacte, les États s'engagent, conformément à l'article 3, à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques qui y sont énoncés; conformément à l'article 5, aucune disposition du Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits reconnus à l'article 3 ou à des limitations plus amples que celles prévues par le Pacte. Au surplus, il ne peut être admise aucune restriction ou dérogation à l'exercice en toute égalité, par les femmes, des droits fondamentaux reconnus ou en vigueur dans tout État partie au Pacte en application de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré.

10. Lorsqu'ils font rapport sur le droit à la vie énoncé à l'article 6, les États parties devraient fournir des données sur les taux de natalité ainsi que sur le nombre de décès imputables à la fonction de procréation des femmes. Ils devraient également fournir des données ventilées par sexe sur les taux de mortalité infantile. Ils devraient communiquer des informations sur toutes les mesures adoptées par eux pour aider les femmes à éviter les grossesses non désirées et à veiller à ce qu'elles ne doivent pas subir d'avortements clandestins mettant leur vie en danger. Les États parties devraient également indiquer les mesures prises pour protéger les femmes contre les pratiques qui violent leur droit à la vie, telles que l'infanticide des filles, l'immolation des veuves par le feu et les assassinats liés à la dot. Le Comité souhaite également avoir des informations sur les conséquences particulières sur les femmes de la pauvreté et des privations qui peuvent mettre leur vie en danger.

11. Afin de pouvoir évaluer l'application de l'article 7 du Pacte, ainsi que de l'article 24 relatif à la protection spéciale à assurer aux enfants, le Comité doit disposer d'informations sur les lois et la pratique nationale en ce qui concerne la violence dans la famille et d'autres types de

violence à l'égard des femmes, dont le viol. Il doit aussi savoir si l'État partie offre aux femmes enceintes à la suite d'un viol la possibilité d'interrompre leur grossesse dans de bonnes conditions. Les États parties devraient aussi donner au Comité des informations sur les mesures prises pour empêcher les avortements forcés ou la stérilisation forcée. Dans les États parties où la mutilation génitale est pratiquée, il faudrait communiquer des informations sur l'ampleur de cette pratique et les mesures prises pour l'éliminer. Les renseignements communiqués par les États parties au sujet de toutes ces questions devraient faire état des mesures de protection, y compris des voies de recours prévues par la loi, mises en place pour les femmes dont les droits énoncés à l'article 7 ont été violés.

12. Pour ce qui est des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 8, les États parties devraient informer le Comité des mesures prises pour empêcher la traite des femmes et des enfants, tant sur le territoire qu'au-delà de leurs frontières, ainsi que la prostitution forcée. Ils doivent également fournir des informations sur les mesures prises pour protéger les femmes et les enfants, y compris les femmes et les enfants étrangers, contre l'esclavage, déguisé notamment sous la forme de certains types d'emploi de maison ou d'autres services. Les États parties où des femmes et des enfants sont recrutés et d'où ils proviennent, ainsi que les États parties de destination, devraient communiquer des informations sur les mesures prises au niveau national ou international pour empêcher la violation des droits des femmes et des enfants.

13. Les États parties devraient communiquer des renseignements sur toutes règles vestimentaires imposées aux femmes dans les lieux publics. Le Comité souligne que ces règles peuvent constituer une violation de plusieurs droits garantis par le Pacte, comme par exemple l'article 26, relatif à la non-discrimination; l'article 7, au cas où un châtiment corporel est prévu pour imposer ce type de règles; l'article 9, lorsque le non-respect de la règle est puni par la mise en état d'arrestation; l'article 12, si la liberté de mouvement est subordonnée à pareille contrainte; l'article 17, qui stipule que nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée; les articles 18 et 19, lorsque les femmes sont soumises à des règles vestimentaires qui ne sont pas conformes à leur religion ou ne respectent pas leur droit à l'expression; et enfin, l'article 27, lorsque les règles vestimentaires sont en contradiction avec la culture dont la femme peut se prévaloir.

14. Pour ce qui est de l'article 9, les États parties devraient communiquer des informations sur toutes lois ou pratiques pouvant priver les femmes de leurs libertés de manière arbitraire ou inéquitable, telles que l'enfermement (voir Observation générale n° 8, par. 1).

15. Pour ce qui est des articles 7 et 10, les États doivent indiquer si les droits des personnes privées de liberté sont protégés de la même manière pour les hommes et les femmes. En particulier, les États devraient indiquer si les femmes sont séparées des hommes dans les prisons et si elles ne sont surveillées que par du personnel féminin. Ils devraient également faire rapport sur le respect de la règle selon laquelle les jeunes délinquantes doivent être détenues séparément des adultes et sur toutes différences de traitement entre hommes et femmes privés de liberté portant, par exemple, sur l'accès à des programmes de réinsertion et d'éducation et sur le droit de recevoir des visites du conjoint ou des membres de la famille. Les femmes enceintes privées de liberté doivent être traitées avec humanité et dans le respect de leur dignité pendant toute la période précédant et suivant l'accouchement et lorsqu'elles s'occupent des nouveau-nés. Les États parties doivent faire état des mesures prises à cet effet ainsi que des soins médicaux et de santé assurés à ces mères et à leurs enfants.

16. En ce qui concerne l'article 12, les États parties devraient fournir des informations sur toutes lois ou toutes pratiques restreignant l'exercice du droit des femmes à la liberté de circulation, comme par exemple l'exercice de l'autorité maritale sur l'épouse ou de l'autorité parentale sur les filles adultes, sur l'existence de dispositions légales ou de facto qui font qu'un passeport ou un autre type de document de voyage ne peut être délivré à une femme sans l'assentiment d'un tiers. Les États parties devraient également faire rapport sur les mesures prises pour éliminer ces lois et ces pratiques et protéger les femmes contre leurs effets, y compris sur les recours internes disponibles (voir Observation générale n° 27, par. 6 et 18).

17. Les États parties devraient veiller à ce que les étrangères aient sur un pied d'égalité la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre leur expulsion et de faire examiner leur cas conformément à l'article 13. À ce propos, elles devraient pouvoir invoquer le risque de violations du Pacte fondées sur le sexe, comme celles qui sont mentionnées aux paragraphes 10 et 11 ci-dessus.

18. Les États parties devraient communiquer des renseignements permettant au Comité de déterminer si les femmes ont accès à la justice et ont droit à un procès équitable (art. 14) dans des conditions d'égalité. Ils devraient indiquer en particulier s'il existe des dispositions législatives empêchant les femmes d'avoir accès aux tribunaux directement et en toute indépendance (voir Communication n° 202/1986, *Ato del Avellanal c. Pérou*, constatations du 28 octobre 1988); si les femmes peuvent déposer comme témoin dans les mêmes conditions que les hommes; et si des mesures ont été prises pour veiller à ce que les femmes puissent bénéficier sur un pied d'égalité de l'aide judiciaire, en particulier dans les affaires concernant la famille. La présomption d'innocence, énoncée au paragraphe 2 de l'article 14, doit s'appliquer aux femmes et aux hommes dans les mêmes conditions; les États parties devraient indiquer si certaines catégories de femmes ne bénéficient pas de cette présomption et si des mesures ont été prises pour mettre fin à cette situation.

19. Le droit de toute personne à la reconnaissance en tout lieu de sa personnalité juridique, énoncé à l'article 16, est particulièrement important pour les femmes, qui se voient souvent dénier ce droit en raison de leur sexe ou du statut matrimonial. Ce droit implique que la capacité des femmes d'être propriétaires de biens, de conclure un contrat et d'exercer d'autres droits civils ne peut être restreinte en raison de leur statut matrimonial ou pour d'autres motifs discriminatoires. Il suppose aussi que les femmes ne peuvent être considérées comme des objets qui peuvent être donnés à la famille du mari défunt avec les biens qui lui appartenaient. Les États parties doivent fournir des informations sur les lois ou les pratiques qui empêchent les femmes d'être traitées ou d'agir comme des sujets de droit à part entière et sur les mesures prises pour éliminer les lois ou les pratiques qui permettent une telle discrimination.

20. Les États parties doivent fournir des informations pour permettre au Comité d'évaluer l'effet des lois ou pratiques susceptibles de porter atteinte aux droits des femmes à la vie privée et à d'autres droits protégés par l'article 17 au titre de l'égalité des sexes. Il est par exemple porté atteinte à ce droit lorsque la vie sexuelle d'une femme est prise en considération pour décider de l'étendue de ses droits et protection juridique, y compris la protection contre le viol. Les États peuvent aussi ne pas respecter la vie privée des femmes s'agissant de leur fonction de procréation, en exigeant qu'elles ne puissent être stérilisées qu'avec l'autorisation de leur mari, en subordonnant la stérilisation à un certain nombre de conditions d'ordre général, par exemple avoir déjà un certain nombre d'enfants, ou un certain âge, ou en mettant à la charge des médecins

et du personnel de santé une obligation légale de signaler les cas de femmes qui ont subi un avortement. Dans de tels cas, d'autres droits énoncés dans le Pacte, notamment aux articles 6 et 7, peuvent également entrer en jeu. Il peut aussi être porté atteinte à la vie privée des femmes par des acteurs privés, par exemple des employeurs qui exigent un test de grossesse avant d'engager une femme. Les États parties devraient faire rapport sur toutes les lois et pratiques publiques ou privées qui portent atteinte à l'exercice par les femmes, à égalité avec les hommes, des droits visés à l'article 17, et sur les mesures prises pour éliminer de telles atteintes et pour protéger les femmes.

21. Les États parties doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer que la liberté de pensée, de conscience et de religion, et la liberté d'adopter la religion ou la conviction de son choix – y compris la liberté de changer de religion ou de conviction et d'exprimer sa religion ou sa conviction – soient garanties et protégées en droit et dans la pratique tant pour l'homme que pour la femme, et dans les mêmes conditions et sans discrimination. Ces libertés protégées par l'article 18 ne peuvent faire l'objet d'autres restrictions que celles autorisées par le Pacte, et elles ne doivent pas être limitées par, notamment, des règles exigeant l'autorisation de tierces personnes, ni par une ingérence des père, mari, frère ou de quiconque. L'article 18 ne saurait être invoqué pour justifier une discrimination contre les femmes par référence à la liberté de pensée, de conscience et de religion; les États parties doivent donc fournir des renseignements sur la situation de la femme au regard de ces libertés, et indiquer quelles mesures ils ont prises ou ont l'intention de prendre en vue, d'une part, d'éliminer et de prévenir les atteintes à ces libertés des femmes, et, d'autre part, de les protéger contre toute discrimination dans l'exercice de leurs droits.

22. En ce qui concerne l'article 19, les États parties devraient informer le Comité de l'existence de toutes lois ou autres facteurs qui peuvent empêcher les femmes d'exercer à égalité avec les hommes les droits protégés par cette disposition. Comme la publication et la diffusion de matériels obscènes et pornographiques qui présentent les femmes et les filles comme des objets de violence ou de traitement dégradant ou inhumain ne peuvent qu'encourager ces types de traitement à l'égard des femmes et des filles, les États parties devraient fournir des renseignements sur les mesures légales prises pour en limiter la publication et la diffusion.

23. L'article 23 énonce l'égalité de l'homme et de la femme dans le mariage, disposition qui a été explicitée par le Comité dans son Observation générale n° 19 (1990). Les hommes et les femmes ne peuvent contracter mariage qu'avec leur libre et plein consentement et les États parties sont tenus de garantir l'exercice de ce droit sur un pied d'égalité. De nombreux facteurs peuvent empêcher de prendre librement la décision de se marier ou ne pas se marier. L'un de ces facteurs concerne l'âge minimal du mariage, que l'État partie devrait établir selon les mêmes critères pour les hommes et pour les femmes. Et ces critères devraient être fixés de façon à permettre à la femme de prendre une décision en toute connaissance de cause et sans contrainte. Un second facteur, dans certains États parties, peut tenir au fait que selon la loi ou la coutume, c'est un tuteur, généralement de sexe masculin, qui consent au mariage au lieu de la femme elle-même, ce qui empêche la femme de faire un libre choix.

24. Un autre facteur qui peut porter atteinte au droit des femmes de ne se marier qu'avec leur libre et plein consentement est l'existence d'attitudes sociales tendant à marginaliser les femmes victimes de viol et à faire pression sur elles pour qu'elles acceptent de se marier. La liberté de consentement d'une femme peut aussi être restreinte par des lois faisant disparaître ou atténuant

la responsabilité pénale l'auteur du viol si celui-ci épouse sa victime. Les États parties devraient indiquer si le fait d'épouser la victime fait disparaître ou atténue la responsabilité pénale et si, dans le cas où la victime est mineure, le viol abaisse l'âge légal du mariage de la victime, en particulier dans les sociétés où les victimes de viol sont marginalisées. Un autre aspect du droit de se marier peut être affecté lorsque les États imposent des restrictions au remariage des femmes. Le droit de choisir son époux peut aussi être limité par des lois ou des pratiques empêchant une femme de telle ou telle religion de se marier avec un homme d'une religion différente ou athée. Les États devraient fournir des renseignements sur ces lois et pratiques et sur les mesures prises pour abroger les lois et éliminer les pratiques qui portent atteinte au droit des femmes de ne se marier qu'avec leur libre et plein consentement. Il convient de noter que la polygamie est incompatible avec l'égalité de traitement en ce qui concerne le droit de se marier. La polygamie est attentatoire à la dignité de la femme. Elle constitue, en outre, une inadmissible discrimination à son égard. Elle doit être, en conséquence, définitivement abolie là où elle existe.

25. Pour s'acquitter des obligations que le paragraphe 4 de l'article 23 met à leur charge, les États parties doivent veiller à ce que le régime matrimonial prévoie les mêmes droits et obligations pour les deux époux s'agissant de la garde et du soin des enfants ainsi que de leur éducation religieuse et morale, de la capacité de transmettre à l'enfant sa nationalité, et de la propriété ou de la gestion des biens, qu'il s'agisse des biens communs ou des biens propres à chacun des époux. Les États parties devraient revoir leur législation pour garantir que les femmes mariées aient les mêmes droits patrimoniaux que les hommes, si nécessaire. Ils devraient également veiller à ce qu'aucune discrimination fondée sur le sexe ne soit exercée en ce qui concerne l'acquisition ou la perte de la nationalité en raison du mariage, l'exercice des droits de résidence et l'exercice du droit de chacun des époux de conserver l'usage de son nom de famille d'origine ou de participer sur un pied d'égalité au choix d'un nouveau nom de famille. L'égalité dans le mariage signifie que mari et femme participent en termes égaux dans la responsabilité et l'autorité qui s'exercent dans la famille.

26. Les États parties doivent aussi veiller à ce que l'égalité soit respectée en ce qui concerne la dissolution du mariage, ce qui exclut la possibilité de répudiation. Les motifs de divorce et d'annulation devraient être les mêmes pour les hommes et pour les femmes, de même que les critères appliqués pour prendre les décisions concernant le partage de biens, la pension alimentaire et la garde des enfants. Le maintien des contacts entre les enfants et le parent qui n'en a pas la garde devrait être assuré selon les mêmes critères. Les femmes devraient en outre avoir les mêmes droits successoraux que les hommes lorsque la dissolution du mariage est due au décès de l'un des époux.

27. Lorsque l'on donne effet à la reconnaissance de la famille dans le contexte de l'article 23, il est important d'accepter les diverses formes que peuvent prendre une famille, y compris les couples non mariés et leurs enfants et les familles monoparentales et de veiller à ce que les femmes soient traitées dans de telles situations à égalité avec les hommes (voir Observation générale n° 19, par. 2). Les familles monoparentales sont souvent constituées d'une femme seule élevant un ou plusieurs enfants, et les États devraient indiquer de quelles mesures de soutien bénéficient les femmes se trouvant dans cette situation pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions parentales à égalité avec un homme se trouvant dans une situation similaire.

28. Les États parties devraient s'acquitter de la même manière pour les garçons et pour les filles de l'obligation qu'ils ont de protéger les enfants (art. 24). Ils devraient indiquer les mesures qu'ils ont prises pour garantir que les filles sont traitées à égalité avec les garçons dans les domaines de l'éducation, l'alimentation et les soins de santé, et fournir au Comité des données ventilées par sexe à cet égard. Ils devraient éliminer, en adoptant une législation à cet effet ou en prenant d'autres mesures appropriées, toutes les pratiques culturelles ou religieuses qui portent atteinte à la liberté ou au bien-être des filles.

29. Le droit de participer à la vie publique n'est pas pleinement appliqué partout sur un pied d'égalité. Les États parties devraient veiller à ce que la loi garantisse aux femmes les droits reconnus à l'article 25 sur un pied d'égalité avec les hommes, et prendre des mesures efficaces et positives pour promouvoir et garantir la participation des femmes à la conduite des affaires publiques et leur accès aux emplois publics, y compris des mesures préférentielles opportunes. Les États parties devraient également veiller à ce que les mesures concrètes prises pour donner à toutes les personnes habilitées à voter la possibilité d'exercer ce droit ne soient pas discriminatoires en raison du sexe. Le Comité demande aux États parties de fournir des données statistiques sur le pourcentage de femmes occupant des fonctions électives, notamment parlementaires, ainsi que sur le nombre de femmes occupant des postes de rang élevé dans la fonction publique et l'appareil judiciaire.

30. La discrimination à l'égard des femmes est souvent liée à la discrimination d'autres types, comme la discrimination fondée sur la race, la couleur, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance ou tout autre statut. Les États parties devraient s'attaquer à la manière dont les cas de discrimination fondée sur d'autres critères touchent particulièrement les femmes et communiquer des renseignements sur les mesures prises pour lutter contre ces effets.

31. L'égalité devant la loi et l'interdiction de la discrimination, énoncées à l'article 26, exigent des États qu'ils luttent contre la discrimination par des organismes publics et privés dans tous les domaines. La discrimination contre les femmes dans des domaines comme la législation sur la sécurité sociale (communications n° 172/1984, *Broeks c. Pays-Bas* – constatations du 9 avril 1987 – n° 182/1984, *Zwaan de Vries c. Pays-Bas* – constatations du 9 avril 1987 – n° 218/1986, *Vos c. Pays-Bas* – constatations du 29 mars 1989), ainsi que dans le domaine de la citoyenneté ou des droits des non-citoyens (communication n° 035/1978, *Aumeeruddy-Cziffra et consort c. Maurice* – constatations du 9 avril 1981) –, constitue une violation de l'article 26. La commission de «crimes justifiés par l'honneur», et en conséquence impunis, constitue de graves violations du Pacte et notamment de ses articles 6, 14 et 26. Les lois qui prévoient des peines plus sévères pour les femmes que pour les hommes en cas d'adultère ou d'autres infractions violent également l'égalité des sexes devant la loi. Le Comité a souvent constaté, lors de l'examen des rapports des États parties, qu'une grande proportion des femmes étaient employées dans des domaines qui ne sont pas protégés par la législation du travail, que les coutumes et traditions en vigueur étaient discriminatoires à l'égard des femmes, en particulier pour ce qui est de l'accès à des emplois rémunérés et de l'égalité de salaire pour un travail de même valeur. Les États parties devraient passer en revue leur législation et leurs pratiques et prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer la discrimination à l'encontre des femmes dans tous les domaines, par exemple en interdisant toute discrimination par des acteurs privés dans des domaines comme l'emploi, l'éducation, les activités politiques et la fourniture de logements,

de biens et de services. Les États parties devraient faire rapport sur toutes ces mesures et donner des renseignements sur les recours ouverts aux victimes d'une telle discrimination.

32. Les droits que l'article 27 du Pacte reconnaît aux membres des minorités pour ce qui est de leur langue, de leur culture et de leur religion ne sauraient autoriser un État, un groupe ou une personne à violer le droit des femmes d'exercer à égalité avec les hommes tous les droits énoncés dans le Pacte, y compris le droit à l'égalité de protection de la loi. Les États parties devraient faire rapport sur toutes lois ou pratiques administratives concernant l'appartenance à une communauté minoritaire qui peut constituer une atteinte à l'égalité de droits dont doivent jouir les femmes en vertu du Pacte (communication n° 24/1977, *Lovelace c. Canada*, constatations de juillet 1981) et sur les mesures qu'ils ont prises ou envisagent de prendre afin d'assurer qu'hommes et femmes jouissent à égalité de tous les droits civils et politiques énoncés dans le Pacte. De même, les États parties devraient faire rapport sur les mesures qu'ils ont prises pour s'acquitter de leurs responsabilités concernant les pratiques culturelles ou religieuses des communautés minoritaires qui affectent les droits des femmes. Dans leurs rapports, les États parties devraient accorder l'attention voulue à la contribution qu'apportent les femmes à la vie culturelle de leurs communautés.

Soixante-douzième session (2001)

**Observation générale n° 29: Article 4
(Dérogations en période d'état d'urgence)***

1. L'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques revêt une importance primordiale pour le système de protection des droits de l'homme dans le cadre de cet instrument. D'une part, il autorise l'État partie à adopter unilatéralement des mesures dérogeant provisoirement à certaines obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. D'autre part, il soumet à la fois ces dérogations elles-mêmes et leurs conséquences matérielles à un régime de garanties bien précis. Le retour à une situation normale, permettant d'assurer de nouveau le plein respect du Pacte, doit être l'objectif primordial de l'État partie qui déroge au Pacte. Avec la présente observation générale, qui remplace l'Observation générale n° 5 adoptée à sa treizième session (1981), le Comité cherche à aider les États parties à satisfaire aux prescriptions de l'article 4.

2. Les mesures dérogeant aux dispositions du Pacte doivent avoir un caractère exceptionnel et provisoire. Avant qu'un État ne décide d'invoquer l'article 4, il faut que deux conditions essentielles soient réunies: la situation doit représenter un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation et l'État partie doit avoir proclamé officiellement un état d'urgence. Cette dernière condition est essentielle au maintien des principes de légalité et de primauté du droit à des moments où ils sont plus que jamais nécessaires. Lorsqu'ils proclament un état d'urgence susceptible d'entraîner une dérogation à l'une quelconque des dispositions du Pacte, les États doivent agir dans le cadre de leur constitution et des dispositions législatives qui régissent l'exercice des pouvoirs exceptionnels; il appartient au Comité de vérifier que les lois en question permettent et garantissent le respect de l'article 4. Pour que le Comité puisse s'acquitter de sa tâche, les États parties au Pacte devraient donner, dans les rapports qu'ils soumettent en application de l'article 40, des renseignements suffisants et précis sur leur législation et leur pratique dans le domaine des pouvoirs exceptionnels.

3. Tout trouble ou toute catastrophe n'entre pas automatiquement dans la catégorie d'un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation, selon la définition du paragraphe 1 de l'article 4. Pendant un conflit armé, international ou non, les règles du droit international humanitaire deviennent applicables et contribuent, outre les dispositions de l'article 4 et du paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte, à empêcher tout abus des pouvoirs exceptionnels par un État. Le Pacte stipule expressément que même pendant un conflit armé, des mesures dérogeant au Pacte ne peuvent être prises que si, et dans la mesure où, cette situation constitue une menace pour la vie de la nation. L'État partie qui envisage d'invoquer l'article 4 dans une situation autre qu'un conflit armé devrait peser soigneusement sa décision pour savoir si une telle mesure se justifie et est nécessaire et légitime dans les circonstances. Le Comité a exprimé à plusieurs occasions sa préoccupation au sujet d'États parties qui semblaient avoir dérogé aux droits protégés par le Pacte, ou dont le droit interne semblait autoriser une telle dérogation dans des situations non couvertes par l'article 4¹.

* Adoptée par le Comité à sa 1950^e séance, le 24 juillet 2001.

4. Comme énoncé au paragraphe 1 de l'article 4, une des conditions fondamentales auxquelles sont assujetties toutes mesures dérogeant aux dispositions du Pacte est que ces dérogations ne peuvent être prises que dans la stricte mesure où la situation l'exige. Cette condition vise la durée, l'étendue géographique et la portée matérielle de l'état d'urgence et de toute dérogation appliquée par l'État du fait de l'état d'urgence. Une dérogation à certaines obligations découlant du Pacte se différencie clairement des restrictions ou limites autorisées même en temps ordinaire par plusieurs dispositions du Pacte². Néanmoins, l'obligation de limiter les dérogations à ce qui est strictement exigé par la situation a son origine dans le principe de proportionnalité qui est commun aux pouvoirs de dérogation et de restriction. En outre, le simple fait qu'une dérogation admise à une disposition spécifique puisse être en soi exigée par les circonstances ne dispense pas de prouver également que les mesures spécifiques prises conformément à cette dérogation sont dictées par les nécessités de la situation. Dans la pratique, cela garantira qu'aucune disposition du Pacte, même s'il y est dérogé valablement, ne sera entièrement inapplicable au comportement d'un État partie. Lors de l'examen de rapports d'États parties, le Comité s'est déclaré préoccupé par le fait qu'il ne soit pas tenu suffisamment compte du principe de proportionnalité³.

5. La question de savoir quand et dans quelle mesure il peut être dérogé à certains droits ne peut être examinée sans qu'il soit tenu compte de la disposition du paragraphe 1 de l'article 4 du Pacte selon laquelle toute dérogation aux obligations qui incombent à l'État partie en vertu du Pacte n'est permise que «dans la stricte mesure où la situation l'exige». Cette condition fait obligation aux États parties de justifier précisément non seulement leur décision de proclamer un état d'exception, mais aussi toute mesure concrète découlant de cette proclamation. L'État partie qui entend invoquer le droit de déroger au Pacte, lors, par exemple, d'une catastrophe naturelle, d'une manifestation massive comportant des actes de violence ou d'un accident industriel majeur, doit pouvoir justifier que cette situation représente une menace pour l'existence de la nation mais aussi que toutes les mesures qu'il a prises et qui dérogent au Pacte sont strictement exigées par la situation. De l'avis du Comité, la possibilité de limiter l'exercice de certains droits garantis dans le Pacte, par exemple le droit de circuler librement (art. 12) ou la liberté de réunion (art. 21), suffit généralement dans ce genre de situation et une dérogation aux dispositions en question ne serait pas justifiée par ce qu'exige la situation.

6. Le fait que le paragraphe 2 de l'article 4 stipule que certaines dispositions du Pacte ne sont pas susceptibles de dérogation ne signifie pas qu'il est permis de déroger à volonté à d'autres articles du Pacte, même lorsqu'il y a une menace pour l'existence de la nation. L'obligation juridique de limiter toutes les dérogations au strict minimum nécessaire pour faire face aux exigences de la situation implique à la fois pour les États parties et pour le Comité le devoir de procéder à une analyse minutieuse en se fondant sur chaque article du Pacte et sur une évaluation objective de la situation en question.

7. Le paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte stipule expressément qu'il ne peut être dérogé aux articles suivants: article 6 (droit à la vie), article 7 (interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et des expériences médicales ou scientifiques menées sans le libre consentement de la personne concernée), article 8, paragraphes 1 et 2 (interdiction de l'esclavage, de la traite des esclaves et de la servitude), article 11 (interdiction d'emprisonner une personne au motif qu'elle n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle), article 15 (principe de légalité en matière pénale, en vertu duquel la responsabilité pénale et les peines doivent être définies dans des dispositions claires et précises d'une loi qui

était en vigueur et applicable au moment où l'action ou l'omission a eu lieu, sauf dans les cas où une loi postérieure prévoit une peine moins lourde), article 16 (reconnaissance de la personnalité juridique de chacun) et article 18 (liberté de pensée, de conscience et de religion). Du fait même qu'ils sont énumérés au paragraphe 2 de l'article 4, les droits consacrés dans ces dispositions ne sont pas susceptibles de dérogation. Il en va de même dans le cas des États parties au deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte visant à abolir la peine de mort, comme énoncé à l'article 6 de cet instrument. Théoriquement, le fait de dire qu'une disposition du Pacte n'est pas susceptible de dérogation ne signifie pas qu'il ne peut en aucun cas y avoir des limitations ou des restrictions justifiées à son application. Le renvoi, au paragraphe 2 de l'article 4, à l'article 18, dont le paragraphe 3 traite spécifiquement des restrictions, montre que la question de l'admissibilité des restrictions est indépendante de celle de savoir si une dérogation est possible. Même en cas de danger public extrêmement grave, les États qui restreignent l'exercice de la liberté de manifester sa religion ou sa conviction doivent justifier leurs actions eu égard aux cas mentionnés au paragraphe 3 de l'article 18. À plusieurs occasions, le Comité s'est déclaré préoccupé par le fait qu'il était dérogé ou qu'il risquait d'être dérogé à tel ou tel droit non susceptible de dérogation visé au paragraphe 2 de l'article 4, du fait de l'insuffisance du régime juridique de l'État partie⁴.

8. En vertu du paragraphe 1 de l'article 4, pour qu'une quelconque dérogation aux dispositions du Pacte soit justifiée, il faut que les mesures prises n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. Bien que l'article 26 ou les autres dispositions du Pacte concernant la non-discrimination (articles 2 et 3, par. 1 de l'article 14, par. 4 de l'article 23, par. 1 de l'article 24, et article 25) ne figurent pas parmi les dispositions non susceptibles de dérogation énoncées au paragraphe 2 de l'article 4, il y a des éléments ou aspects du droit à la non-discrimination auxquels aucune dérogation n'est possible, quelles que soient les circonstances. En particulier, cette disposition du paragraphe 1 de l'article 4 doit être respectée s'il est fait une quelconque distinction entre les personnes quand des mesures dérogeant au Pacte sont appliquées.

9. En outre, le paragraphe 1 de l'article 4 exige qu'aucune mesure dérogeant aux dispositions du Pacte ne soit incompatible avec les autres obligations qui incombent aux États parties en vertu du droit international, en particulier les règles du droit international humanitaire. L'article 4 du Pacte ne saurait être interprété comme justifiant une dérogation aux dispositions du Pacte si une telle dérogation doit entraîner un manquement à d'autres obligations internationales incombant à l'État concerné, que celles-ci découlent d'un traité ou du droit international général. Ce principe est reflété également au paragraphe 2 de l'article 5, en vertu duquel il ne peut être admis aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux reconnus dans d'autres instruments, sous prétexte que le Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré.

10. Bien qu'il n'entre pas dans le mandat du Comité des droits de l'homme de procéder à un examen du comportement de l'État partie au regard d'autres instruments, dans l'exercice de ses fonctions en vertu du Pacte, le Comité est compétent, lorsqu'il s'agit de déterminer si le Pacte autorise un État partie à déroger à telle ou telle de ses dispositions, pour prendre en compte les autres obligations internationales dudit État. En conséquence, quand ils se prévalent du paragraphe 1 de l'article 4 ou quand ils informent, en application de l'article 40, sur le cadre légal relatif aux situations d'exception, les États parties devraient fournir des renseignements sur leurs autres obligations internationales concernant la protection du droit en question,

en particulier celles auxquelles ils sont tenus dans les situations d'urgence⁵. À cet égard, les États parties devraient prendre dûment en considération l'évolution du droit international en ce qui concerne les normes relatives aux droits fondamentaux applicables dans les situations d'urgence⁶.

11. L'énumération des dispositions non susceptibles de dérogation figurant à l'article 4 est liée – sans se confondre avec elle – à la question de savoir si certaines obligations relatives aux droits de l'homme revêtent le caractère de normes impératives du droit international. Le fait que certaines dispositions du Pacte soient, au paragraphe 2 de l'article 4, proclamées non susceptibles de dérogation doit être interprété en partie comme une constatation dans le Pacte du caractère impératif de quelques droits fondamentaux garantis par traité (par exemple les articles 6 et 7). Il est évident toutefois que d'autres dispositions du Pacte ont été incluses dans la liste de celles auxquelles il ne peut être dérogé parce qu'elles portent sur des droits dont la dérogation ne peut jamais être rendue nécessaire par la proclamation d'un état d'exception (par exemple, art. 11 et 18). De plus, la catégorie des normes impératives est plus étendue que la liste des dispositions intangibles figurant au paragraphe 2 de l'article 4. Les États parties ne peuvent en aucune circonstance invoquer l'article 4 du Pacte pour justifier des actes attentatoires au droit humanitaire ou aux normes impératives du droit international, par exemple une prise d'otages, des châtiments collectifs, des privations arbitraires de liberté ou l'inobservation de principes fondamentaux garantissant un procès équitable comme la présomption d'innocence.

12. Pour déterminer quelles sont les limites au-delà desquelles aucune dérogation aux dispositions du Pacte ne saurait être légitime, un des critères possibles se trouve dans la définition de certaines violations des droits de l'homme en tant que crimes contre l'humanité. Si un acte commis sous l'autorité d'un État engage la responsabilité pénale individuelle pour crime contre l'humanité des personnes qui y ont participé, l'article 4 du Pacte ne peut être invoqué pour affirmer qu'ayant agi dans le contexte d'un état d'exception, l'État concerné est déchargé de sa responsabilité en ce qui concerne l'acte en question. Dans cette optique, la récente codification des crimes contre l'humanité, à des fins juridictionnelles, dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale est à prendre en considération lorsqu'on veut interpréter l'article 4 du Pacte⁷.

13. Dans les dispositions du Pacte qui ne sont pas énumérées au paragraphe 2 de l'article 4, il y a des éléments qui, de l'avis du Comité, ne peuvent pas faire l'objet d'une dérogation licite en vertu de l'article 4. On en donne ci-après quelques exemples représentatifs:

a) Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. Bien que ce droit, énoncé à l'article 10 du Pacte, ne soit pas expressément mentionné au paragraphe 2 de l'article 4 parmi les droits intangibles, le Comité considère que le Pacte exprime ici une norme du droit international général, ne souffrant aucune dérogation, opinion étayée par la mention de la dignité inhérente à l'être humain faite dans le préambule du Pacte et par le lien étroit entre l'article 7 et l'article 10;

b) L'interdiction de la prise d'otages, des enlèvements ou des détentions non reconnues n'est pas susceptible de dérogation. Le caractère absolu de cette interdiction, même dans une situation d'exception, est justifié par son rang de norme du droit international général;

c) Le Comité est d'avis que la protection internationale des droits des personnes appartenant à des minorités comporte des aspects qui doivent être respectés en toutes circonstances. Cela est reflété dans l'interdiction du génocide en droit international, dans l'inclusion d'une clause interdisant la discrimination dans l'article 4 lui-même (par. 1) ainsi que par l'interdiction de déroger à l'article 18;

d) Comme le confirme le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, la déportation ou le transfert forcé de population, entendus comme le fait de déplacer des personnes, en les expulsant ou par d'autres moyens coercitifs, de la région où elles se trouvent légalement, sans motifs admis en droit international, constituent un crime contre l'humanité⁸. Le droit légitime de déroger à l'article 12 du Pacte en cas de situation d'exception ne peut en aucun cas être reconnu comme justifiant de telles mesures;

e) En aucun cas la proclamation d'un état d'exception faite conformément au paragraphe 1 de l'article 4 ne peut être invoquée par un État partie pour justifier qu'il se livre, en violation de l'article 20, à de la propagande en faveur de la guerre ou à des appels à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitueraient une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

14. Le paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte exige que soient assurés des recours utiles contre toute violation des dispositions du Pacte. Même si cette clause ne fait pas partie des dispositions auxquelles il ne peut être dérogé énumérées au paragraphe 2 de l'article 4, elle constitue une obligation inhérente au Pacte. Même si les États parties peuvent, pendant un état d'urgence, apporter, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des ajustements aux modalités concrètes de fonctionnement de leurs procédures relatives aux recours judiciaires et autres recours, ils doivent se conformer à l'obligation fondamentale de garantir un recours utile qui est prévue au paragraphe 3 de l'article 2.

15. Un élément inhérent à la protection des droits expressément déclarés non susceptibles de dérogation au paragraphe 2 de l'article 4 est qu'ils doivent s'accompagner de garanties de procédure, qui sont souvent judiciaires. Les dispositions du Pacte relatives aux garanties de procédure ne peuvent faire l'objet de mesures qui porteraient atteinte à la protection de droits non susceptibles de dérogation; ce qui implique que l'article 4 ne peut être invoqué d'une manière qui déroge aux dispositions non susceptibles de dérogation. Ainsi par exemple, étant donné que l'article 6 du Pacte, dans son ensemble, n'est pas susceptible de dérogation, toute imposition de la peine capitale au cours d'un état d'urgence doit être conforme aux dispositions du Pacte, répondant notamment à l'ensemble des obligations énumérées aux articles 14 et 15.

16. Les garanties dont la dérogation est assortie, telles que consacrées à l'article 4 du Pacte, reposent sur les principes de légalité et de la primauté du droit, inhérents à l'ensemble du Pacte. Certains éléments du droit à un procès équitable étant expressément garantis par le droit international humanitaire en période de conflit armé, le Comité ne voit aucune justification à ce qu'il soit dérogé à ces garanties au cours d'autres situations d'urgence. De l'avis du Comité, ces principes de légalité et de la primauté du droit et la disposition concernant les recours utiles exigent le respect des garanties judiciaires fondamentales pendant un état d'exception. Seuls les tribunaux peuvent juger et condamner un individu pour infraction pénale. La présomption d'innocence doit être respectée. Afin de protéger les droits non susceptibles de dérogation, le droit d'introduire un recours devant un tribunal, dans le but de lui permettre de statuer

sans retard sur la légalité d'une détention, ne peut être affecté par la décision d'un État partie de déroger au Pacte⁹.

17. Au paragraphe 3 de l'article 4, les États parties s'engagent à observer un système de notification internationale quand ils usent du droit de dérogation prévu à l'article 4. L'État partie qui se prévaut du droit de dérogation est tenu d'informer immédiatement les autres États parties, par l'intermédiaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, des dispositions auxquelles il a dérogé, et des motifs justifiant cette dérogation. Une telle notification est essentielle non seulement pour permettre au Comité de s'acquitter de ses fonctions, en particulier lorsqu'il est appelé à déterminer si les mesures prises par l'État partie sont dictées par la stricte exigence de la situation, mais également pour permettre aux États parties d'assumer leur responsabilité de veiller à la mise en œuvre des dispositions du Pacte. Étant donné le caractère lapidaire des notifications qu'il a reçues à ce jour, le Comité tient à souligner que devraient figurer dans toute notification des renseignements pertinents sur les mesures prises ainsi que des explications claires sur les motifs qui ont amené l'État partie à les prendre, accompagnés de l'intégralité des documents relatifs aux dispositions juridiques. Des notifications supplémentaires seront requises dans la mesure où l'État partie prend des mesures ultérieures en application de l'article 4, par exemple en prolongeant l'état d'urgence. L'obligation de notification immédiate s'applique également quand la dérogation prend fin. Ces obligations n'ont pas toujours été respectées: des États parties n'ont pas notifié aux autres États parties, par l'entremise du Secrétaire général, qu'ils avaient proclamé l'état d'urgence, ni ne les ont informés des mesures résultant de la dérogation à une ou à plusieurs dispositions du Pacte, ou ont parfois négligé de transmettre la notification des modifications d'ordre territorial ou autre découlant de l'exercice des pouvoirs exceptionnels¹⁰. Il s'est trouvé aussi que la proclamation d'un état d'urgence et la question de savoir si l'État partie a dérogé aux dispositions du Pacte ne sont parvenues à la connaissance du Comité qu'à l'occasion de l'examen du rapport périodique par l'État partie. Le Comité insiste sur l'obligation de notification internationale immédiate chaque fois qu'un État partie se prévaut du droit de déroger aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. Cela étant, le Comité a le devoir d'examiner le droit et la pratique d'un État partie en vue de s'assurer que l'article 4 est respecté, que l'État partie ait ou n'ait pas fait parvenir la notification.

Notes

¹ Voir les observations finales concernant les rapports des États ci-après: République-Unie de Tanzanie (1992), CCPR/C/79/Add.12, par. 7; République dominicaine (1993), CCPR/C/79/Add.18, par. 4; Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (1995), CCPR/C/79/Add.55, par. 23; Pérou (1996), CCPR/C/79/Add.67, par. 11; Bolivie (1997), CCPR/C/79/Add.74, par. 14; Colombie (1997), CCPR/C/79/Add.76, par. 25; Liban (1997), CCPR/C/79/Add.78, par. 10; Uruguay (1998), CCPR/C/79/Add.90, par. 8; Israël (1998), CCPR/C/79/Add.93, par. 11.

² Voir par exemple les articles 12 et 19 du Pacte.

³ Voir par exemple les observations finales concernant le rapport d'Israël (1998), CCPR/C/79/Add.93, par. 11.

⁴ Voir les observations finales concernant les rapports des États ci-après: République dominicaine (1993), CCPR/C/79/Add.18, par. 4; Jordanie (1994), CCPR/C/79/Add.35, par. 6; Népal (1994), CCPR/C/79/Add.42, par. 9; Fédération de Russie (1995), CCPR/C/79/Add.54, par. 27; Zambie (1996), CCPR/C/79/Add.62, par. 11; Gabon (1996), CCPR/C/79/Add.71, par. 10; Colombie (1997), CCPR/C/79/Add.76, par. 25; Iraq (1997), CCPR/C/79/Add.84, par. 9; Uruguay (1998), CCPR/C/79/Add.90, par. 8; Israël (1998), CCPR/C/79/Add.93, par. 11; Arménie (1998), CCPR/C/79/Add.100, par. 7; Mongolie (2000), CCPR/C/79/Add.120, par. 14; Kirghizistan (2000), CCPR/CO/69/KGZ, par. 12.

⁵ On se réfère ici à la Convention relative aux droits de l'enfant qui a été ratifiée par presque tous les États parties au Pacte et ne contient aucune clause dérogatoire. Comme l'indique clairement l'article 38 de cette Convention, celle-ci est applicable aux situations d'urgence.

⁶ On rappellera les rapports du Secrétaire général qui ont été soumis à la Commission des droits de l'homme conformément aux résolutions 1998/29, 1999/65 et 2000/69 sur les règles minima d'humanité (ultérieurement: règles d'humanité fondamentales), E/CN.4/1999/92, E/CN.4/2000/94 et E/CN.4/2001/91, et les travaux antérieurs visant à identifier les droits fondamentaux applicables en toutes circonstances, par exemple les critères minimums des normes relatives aux droits de l'homme dans les états d'exception adoptés à Paris (Association de droit international, 1984), les Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, le rapport final de M. Leandro Despouy, Rapporteur spécial de la Sous-Commission sur les droits de l'homme et les états d'exception (E/CN.4/Sub.2/1997/19 et Add.1), les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2), la Déclaration des règles minima d'humanité adoptées à Turku (Åbo), 1990 (E/CN.4/1995/116). Dans le domaine des travaux en cours, on mentionnera la décision adoptée lors de la 26^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1995) tendant à confier au Comité international de la Croix-Rouge le soin d'établir un rapport sur les règles coutumières du droit international humanitaire applicables dans les conflits armés internationaux ou non.

⁷ Voir les articles 6 (génocide) et 7 (crimes contre l'humanité) du Statut qui, au 1^{er} juillet 2001, était ratifié par 35 États. Si un grand nombre d'actes spécifiques énumérés à l'article 7 du Statut se rapportent directement à des violations des droits fondamentaux considérés comme intangibles en vertu du paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte, la catégorie des crimes contre l'humanité, telle qu'elle est définie dans l'article 7 du Statut, vise aussi la violation de dispositions du Pacte qui ne figurent pas dans l'article 4. Par exemple, certaines violations graves de l'article 27 peuvent constituer un génocide au sens de l'article 6 du Statut de Rome et, de son côté, l'article 7 du Statut vise des pratiques qui se rapportent non seulement aux articles 6, 7 et 8 du Pacte, mais également aux articles 9, 12, 26 et 27.

⁸ Voir l'alinéa *d* du paragraphe 1 et l'alinéa *d* du paragraphe 2 de l'article 7 du Statut de Rome.

⁹ Voir les observations finales du Comité concernant Israël (1998) (CCPR/C/79/Add.93, par. 21): «... Le Comité considère que l'internement administratif tel qu'il est appliqué actuellement est incompatible avec les articles 7 et 16 du Pacte, auxquels il ne peut être dérogé en cas de danger public. Il souligne cependant qu'un État partie ne saurait contrevenir à la prescription qui veut

que la mise en détention fasse l'objet d'un contrôle judiciaire effectif.». Voir également la recommandation du Comité à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, au sujet d'un projet de troisième protocole facultatif se rapportant au Pacte: «Le Comité est convaincu que les États parties, d'une manière générale, comprennent que les recours en *habeas corpus* et en *amparo* ne devraient pas se limiter aux situations d'urgence. En outre, le Comité est d'avis que les recours prévus aux paragraphes 3 et 4 de l'article 9, considérés conjointement avec l'article 2, sont inhérents au Pacte dans son ensemble.». *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément n° 40 (A/49/40)*, vol. I, annexe XI, par. 2.

¹⁰ Voir les observations finales concernant les rapports des États suivants: Pérou (1992), CCPR/C/79/Add.8, par. 10; Irlande (1993), CCPR/C/79/Add.21, par. 11; Égypte (1993), CCPR/C/79/Add.23, par. 7; Cameroun (1994), CCPR/C/79/Add.33, par. 7; Fédération de Russie (1995), CCPR/C/79/Add.54, par. 27; Zambie (1996), CCPR/C/79/Add.62, par. 11; Liban (1997), CCPR/C/79/Add.78, par. 10; Inde (1997), CCPR/C/79/Add.81, par. 19; Mexique (1999), CCPR/C/79/Add.109, par. 12.

Soixante-quinzième session (2002)

**Observation générale n° 30: Obligation de présenter des rapports
qui incombe aux États parties en vertu de l'article 40 du Pacte***

1. Aux termes de l'article 40 du Pacte, les États parties se sont engagés à présenter des rapports dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour chacun d'entre eux et, par la suite, chaque fois que le Comité en fait la demande.
2. Le Comité note que, comme le montrent ses rapports annuels, un petit nombre d'États seulement présentent leurs rapports dans les délais. La plupart des rapports sont présentés avec des retards allant de quelques mois à plusieurs années, et certains États parties ne se sont toujours pas acquittés de leur obligation, malgré des rappels répétés du Comité.
3. D'autres États annoncent leur venue devant le Comité mais ne se présentent pas à la date fixée.
4. Pour parer à de telles situations, le Comité a adopté de nouvelles règles:
 - a) Si un État partie a présenté un rapport mais n'envoie pas de délégation devant le Comité, celui-ci peut notifier à l'État partie la date à laquelle il a l'intention d'examiner le rapport ou peut procéder à l'examen du rapport à la séance initialement prévue;
 - b) Lorsque l'État partie n'a pas présenté de rapport, le Comité peut, à sa discrétion, notifier à l'État partie la date à laquelle il se propose d'examiner les mesures prises par celui-ci pour donner effet aux droits garantis par le Pacte:
 - i) Si l'État partie est représenté par une délégation, le Comité procède à cet examen en présence de la délégation à la date prévue;
 - ii) Si l'État partie n'est pas représenté, le Comité peut, à sa discrétion, soit décider de procéder à l'examen des mesures prises par l'État partie pour donner effet aux garanties du Pacte à la date initialement fixée, soit notifier à celui-ci une nouvelle date.

Aux fins de l'application de ces procédures, le Comité siège en séance publique si une délégation est présente, et en séance privée dans le cas contraire et suit les modalités énoncées dans ses directives concernant les rapports ainsi que dans son règlement intérieur.

5. Après que le Comité a adopté des observations finales, une procédure de suivi est mise en œuvre afin d'établir, de maintenir ou de restaurer le dialogue avec l'État partie. À cet effet le Comité, pour pouvoir décider des nouvelles mesures à prendre, désigne un rapporteur spécial, qui lui rend compte.
6. Le Comité apprécie, à la lumière du rapport rendu par le Rapporteur spécial, la position adoptée par l'État partie et, s'il y a lieu, fixe une nouvelle date pour la présentation par ledit État de son prochain rapport.

* Adoptée par le Comité à sa 2025^e séance, le 16 juillet 2002. Ce texte remplace l'Observation générale n° 1.

Quatre-vingtième session (2004)

Observation générale n° 31: La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*

1. La présente observation générale remplace l'Observation générale n° 3, dont elle reprend et développe les principes. Les dispositions générales du paragraphe 1 de l'article 2 qui concernent la non-discrimination étant traitées dans l'Observation générale n° 18 et l'Observation générale n° 28, il convient de lire la présente observation générale à la lumière de celles-ci.
2. L'article 2 énonce les obligations des États parties vis-à-vis des individus en tant que titulaires des droits garantis par le Pacte, mais il se trouve aussi que chacun des États parties possède un intérêt juridique dans l'exécution par chacun des autres États parties de ses obligations. Cela découle du fait que les «règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine» sont des obligations *erga omnes* et que, comme il est indiqué au quatrième alinéa du préambule du Pacte, la Charte des Nations Unies impose aux États l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En outre, le caractère contractuel du traité qui suppose que tout État partie à un traité est tenu envers chacun des autres États parties de s'acquitter des engagements qu'il a pris en vertu dudit traité. À ce propos, le Comité rappelle aux États parties l'opportunité de faire la déclaration visée à l'article 41. Il rappelle également aux États parties qui ont déjà fait cette déclaration l'intérêt qu'ils pourraient avoir à se prévaloir de la procédure prévue à cet article. Cependant, le simple fait qu'il existe à l'égard des États parties qui ont fait la déclaration visée à l'article 41 un mécanisme interétatique formel prévoyant la présentation de plaintes au Comité des droits de l'homme ne signifie pas que cette procédure est l'unique moyen par lequel les États parties peuvent faire valoir leur intérêt dans l'exécution par les autres États parties de leurs obligations. Au contraire, la procédure prévue à l'article 41 devrait être considérée comme complétant, et non pas amoindrissant, l'intérêt que les États parties ont dans l'exécution par chacun d'eux de ses obligations. Le Comité recommande en conséquence à l'appréciation des États parties le point de vue selon lequel la violation par un État partie quel qu'il soit de droits garantis par le Pacte requiert leur attention. Signaler d'éventuelles violations par d'autres États parties des obligations découlant du Pacte et les appeler à se conformer à leurs obligations au titre du Pacte ne devrait nullement être tenu pour un acte inamical, mais pour l'illustration de l'intérêt légitime de la communauté.
3. L'article 2 définit la portée des obligations juridiques contractées par les États parties au Pacte. Il impose aux États parties l'obligation générale de respecter les droits énoncés dans le Pacte et de les garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence (voir le paragraphe 10 ci-dessous). Conformément au principe énoncé à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les États parties sont tenus de s'acquitter de bonne foi des obligations découlant du Pacte.
4. Les obligations découlant du Pacte en général et de l'article 2 en particulier s'imposent à tout État partie considéré dans son ensemble. Tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire), ainsi que toute autre autorité publique ou gouvernementale à quelque échelon que ce soit – national, régional ou local –, sont à même d'engager la responsabilité de l'État partie.

* Adoptée à la 2187^e séance, le 29 mars 2004.

Le pouvoir exécutif, qui généralement représente l'État partie à l'échelon international, y compris devant le Comité, ne peut arguer du fait qu'un acte incompatible avec les dispositions du Pacte a été exécuté par une autre autorité de l'État pour tenter d'exonérer l'État partie de la responsabilité de cet acte et de l'incompatibilité qui en résulte. Cette interprétation découle directement du principe énoncé à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, aux termes duquel un État partie «ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité». Si le paragraphe 2 de l'article 2 autorise les États parties à donner effet aux droits reconnus dans le Pacte en suivant leur procédure constitutionnelle interne, c'est le même principe qui joue afin d'empêcher que les États parties invoquent les dispositions de leur droit constitutionnel ou d'autres aspects de leur droit interne pour justifier le fait qu'ils n'ont pas exécuté les obligations découlant du Pacte ou qu'ils ne leur ont pas donné effet. À cet égard, le Comité rappelle aux États parties dotés d'une structure fédérale les termes de l'article 50, selon lequel les dispositions du Pacte «s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs».

5. L'obligation, énoncée au paragraphe 1 de l'article 2, de respecter et garantir les droits reconnus dans le Pacte prend effet immédiatement pour tous les États parties. Le paragraphe 2 de l'article 2 constitue le cadre général de la protection et de la défense de ces droits. Le Comité a donc déjà précisé dans son Observation générale n° 24 que toute réserve à l'article 2 serait incompatible avec le Pacte eu égard à son objet et à son but.

6. L'obligation juridique énoncée au paragraphe 1 de l'article 2 est à la fois négative et positive. Les États parties doivent s'abstenir de violer les droits reconnus par le Pacte, et toute restriction à leur exercice doit être autorisée par les dispositions pertinentes du Pacte. Dans les cas où des restrictions sont formulées, les États doivent en démontrer la nécessité et ne prendre que des mesures proportionnées aux objectifs légitimes poursuivis afin d'assurer une protection véritable et continue des droits énoncés dans le Pacte. De telles restrictions ne peuvent en aucun cas être appliquées ou invoquées d'une manière qui porterait atteinte à l'essence même d'un droit énoncé dans le Pacte.

7. En vertu de l'article 2, les États parties doivent prendre des mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif, éducatif et autres appropriées pour s'acquitter de leurs obligations juridiques. Le Comité considère qu'il importe de sensibiliser aux dispositions du Pacte non seulement les fonctionnaires et les agents de l'État, mais aussi la population dans son ensemble.

8. Puisque les obligations énoncées au paragraphe 1 de l'article 2 lient les États parties, elles n'ont pas en droit international un effet horizontal direct. Le Pacte ne saurait se substituer au droit civil ou pénal national. Toutefois, les États parties ne pourront pleinement s'acquitter de leurs obligations positives, visées au paragraphe 6, de garantir les droits reconnus dans le Pacte que si les individus sont protégés par l'État non seulement contre les violations de ces droits par ses agents, mais aussi contre des actes commis par des personnes privées, physiques ou morales, qui entraveraient l'exercice des droits énoncés dans le Pacte dans la mesure où ils se prêtent à une application entre personnes privées, physiques ou morales. Dans certaines circonstances, il peut arriver qu'un manquement à l'obligation énoncée à l'article 2 de garantir les droits reconnus dans le Pacte se traduise par une violation de ces droits par un État partie si celui-ci tolère de tels actes ou s'abstient de prendre des mesures appropriées ou d'exercer la diligence nécessaire pour prévenir et punir de tels actes commis par des personnes privées, physiques ou morales, enquêter à leur sujet ou réparer le préjudice qui en résulte en sorte que lesdits actes

sont imputables à l'État partie concerné. Il est rappelé aux États qu'il existe un lien entre les obligations positives découlant de l'article 2 et la nécessité de prévoir des recours utiles en cas de violation, conformément au paragraphe 3 de l'article 2. Le Pacte lui-même vise dans certains articles des domaines dans lesquels l'obligation positive existe pour les États parties de réglementer les activités de personnes privées, physiques ou morales. Par exemple, le respect de la vie privée garanti par l'article 17 doit être protégé par la loi. De même, il ressort implicitement de l'article 7 que les États parties doivent prendre des mesures positives pour que des personnes privées, physiques ou morales, n'infligent pas des tortures ou des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants à d'autres personnes en leur pouvoir. Dans des domaines qui concernent des aspects fondamentaux de la vie courante comme le travail ou le logement, les individus doivent être protégés de toute discrimination au sens de l'article 26.

9. Les bénéficiaires des droits reconnus par le Pacte sont les individus. Bien que le Pacte ne mentionne pas, hormis en son article premier, les droits des personnes morales ou entités ou collectivités similaires, nombre des droits reconnus par le Pacte, tels que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction (art. 18), le droit à la liberté d'association (art. 22) ou les droits des membres de minorités (art. 27), peuvent être exercés collectivement avec autrui. Le fait que la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications soit restreinte aux seules communications soumises par un individu ou au nom d'un individu (art. 1 du Protocole facultatif) n'empêche pas un tel individu de faire valoir que les actions ou omissions affectant des personnes morales et entités similaires constituent une violation de ses propres droits.

10. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2, les États parties sont tenus de respecter et garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et à tous ceux relevant de leur compétence les droits énoncés dans le Pacte. Cela signifie qu'un État partie doit respecter et garantir à quiconque se trouve sous son pouvoir ou son contrôle effectif les droits reconnus dans le Pacte même s'il ne se trouve pas sur son territoire. Comme il est indiqué dans l'Observation générale n° 15, adoptée à la vingt-septième session (1986), la jouissance des droits reconnus dans le Pacte, loin d'être limitée aux citoyens des États parties, doit être accordée aussi à tous les individus, quelle que soit leur nationalité ou même s'ils sont apatrides, par exemple demandeurs d'asile, réfugiés, travailleurs migrants et autres personnes qui se trouveraient sur le territoire de l'État partie ou relèveraient de sa compétence. Ce principe s'applique aussi à quiconque se trouve sous le pouvoir ou le contrôle effectif des forces d'un État partie opérant en dehors de son territoire, indépendamment des circonstances dans lesquelles ce pouvoir ou ce contrôle effectif a été établi, telles que les forces constituant un contingent national affecté à des opérations internationales de maintien ou de renforcement de la paix.

11. Comme il ressort de l'Observation générale n° 29, le Pacte s'applique aussi dans les situations de conflit armé auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables. Même si, pour certains droits consacrés par le Pacte, des règles plus spécifiques du droit international humanitaire peuvent être pertinentes aux fins de l'interprétation des droits consacrés par le Pacte, les deux domaines du droit sont complémentaires et ne s'excluent pas l'un l'autre.

12. De surcroît, l'obligation faite à l'article 2 aux États parties de respecter et garantir à toutes les personnes se trouvant sur leur territoire et à toutes les personnes soumises à leur contrôle les droits énoncés dans le Pacte entraîne l'obligation de ne pas extraditer, déplacer, expulser quelqu'un ou le transférer par d'autres moyens de leur territoire s'il existe des motifs sérieux de croire qu'il y a un risque réel de préjudice irréparable dans le pays vers lequel doit être effectué

le renvoi ou dans tout pays vers lequel la personne concernée peut être renvoyée par la suite, tel le préjudice envisagé aux articles 6 et 7 du Pacte. Les autorités administratives et judiciaires compétentes doivent prendre conscience de la nécessité de veiller à ce que les obligations découlant du Pacte à cet égard soient respectées.

13. Le paragraphe 2 de l'article 2 fait obligation aux États parties de prendre les mesures nécessaires pour donner effet dans l'ordre interne aux droits énoncés dans le Pacte. Il s'ensuit que si les droits énoncés dans le Pacte ne sont pas déjà protégés par les lois ou les pratiques internes, les États parties sont tenus, lorsqu'ils ont ratifié le Pacte, de modifier leurs lois et leurs pratiques de manière à les mettre en conformité avec le Pacte. Dans les cas où il existe des discordances entre le droit interne et le Pacte, l'article 2 exige que la législation et la pratique nationales soient alignées sur les normes imposées au regard des droits garantis par le Pacte. L'article 2 autorise un État partie à procéder à cette modification conformément à sa structure constitutionnelle propre et, partant, il n'exige pas que le Pacte puisse être directement applicable par les tribunaux, par voie d'incorporation dans le droit interne. Le Comité est cependant d'avis que les droits garantis par le Pacte sont susceptibles d'être mieux protégés dans les États où le Pacte fait partie de l'ordre juridique interne automatiquement ou par voie d'incorporation expresse. Le Comité invite les États parties où le Pacte ne fait pas partie de l'ordre juridique interne à envisager l'incorporation du Pacte pour en faire une partie intégrante du droit interne de façon à faciliter la pleine réalisation des droits reconnus dans le Pacte conformément aux dispositions de l'article 2.

14. L'obligation énoncée au paragraphe 2 de l'article 2 de prendre des mesures afin de donner effet aux droits reconnus dans le Pacte a un caractère absolu et prend effet immédiatement. Le non-respect de cette obligation ne saurait être justifié par des considérations politiques, sociales, culturelles ou économiques internes.

15. Le paragraphe 3 de l'article 2 prévoit que les États parties, outre qu'ils doivent protéger efficacement les droits découlant du Pacte, doivent veiller à ce que toute personne dispose de recours accessibles et utiles pour faire valoir ces droits. Ces recours doivent être adaptés comme il convient de façon à tenir compte des faiblesses particulières de certaines catégories de personnes, comme les enfants. Le Comité attache de l'importance à la mise en place, par les États parties, de mécanismes juridictionnels et administratifs appropriés pour examiner les plaintes faisant état de violations des droits en droit interne. Le Comité note que les tribunaux peuvent de diverses manières garantir effectivement l'exercice des droits reconnus par le Pacte, soit en statuant sur son applicabilité directe, soit en appliquant les règles constitutionnelles ou autres dispositions législatives comparables, soit en interprétant les implications qu'ont pour l'application du droit national les dispositions du Pacte. Des mécanismes administratifs s'avèrent particulièrement nécessaires pour donner effet à l'obligation générale de faire procéder de manière rapide, approfondie et efficace, par des organes indépendants et impartiaux, à des enquêtes sur les allégations de violation. Des institutions nationales concernant les droits de l'homme dotées des pouvoirs appropriés peuvent jouer ce rôle. Le fait pour un État partie de ne pas mener d'enquête sur des violations présumées pourrait en soi donner lieu à une violation distincte du Pacte. La cessation d'une violation continue est un élément essentiel du droit à un recours utile.

16. Le paragraphe 3 de l'article 2 exige que les États parties accordent réparation aux personnes dont les droits reconnus par le Pacte ont été violés. S'il n'est pas accordé réparation aux personnes dont les droits reconnus par le Pacte ont été violés, l'obligation d'offrir un recours utile, qui conditionne l'efficacité du paragraphe 3 de l'article 2, n'est pas remplie. Outre la réparation expressément prévue par le paragraphe 5 de l'article 9 et le paragraphe 6 de l'article 14, le Pacte implique de manière générale l'obligation d'accorder une réparation appropriée. Le Comité note que, selon le cas, la réparation peut prendre la forme de restitution, réhabilitation, mesures pouvant donner satisfaction (excuses publiques, témoignages officiels), garanties de non-répétition et modification des lois et pratiques en cause aussi bien que la traduction en justice des auteurs de violations de droits de l'homme.

17. De manière générale, il serait contraire aux buts visés par le Pacte de ne pas reconnaître qu'il existe une obligation inhérente à l'article 2 de prendre des mesures pour prévenir la répétition d'une violation du Pacte. En conséquence, il est fréquent que le Comité, dans des affaires dont il est saisi en vertu du Protocole facultatif, mentionne dans ses constatations la nécessité d'adopter des mesures visant, au-delà de la réparation due spécifiquement à la victime, à éviter la répétition du type de violation considéré. De telles mesures peuvent nécessiter une modification de la législation ou des pratiques de l'État partie.

18. Lorsque les enquêtes mentionnées au paragraphe 15 révèlent la violation de certains droits reconnus dans le Pacte, les États parties doivent veiller à ce que les responsables soient traduits en justice. Comme dans le cas où un État partie s'abstient de mener une enquête, le fait de ne pas traduire en justice les auteurs de telles violations pourrait en soi donner lieu à une violation distincte du Pacte. Ces obligations se rapportent notamment aux violations assimilées à des crimes au regard du droit national ou international, comme la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants analogues (art. 7), les exécutions sommaires et arbitraires (art. 6) et les disparitions forcées (art. 7 et 9 et, souvent, art. 6). D'ailleurs, le problème de l'impunité des auteurs de ces violations, question qui ne cesse de préoccuper le Comité, peut bien être un facteur important qui contribue à la répétition des violations. Lorsqu'elles sont commises dans le cadre d'une attaque à grande échelle ou systématique contre une population civile, ces violations du Pacte constituent des crimes contre l'humanité (voir le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 7).

Par conséquent, lorsqu'il apparaît que des fonctionnaires ou des agents de l'État ont violé les droits énoncés dans le Pacte qui sont mentionnés dans le présent paragraphe, les États parties concernés ne sauraient exonérer les auteurs de leur responsabilité personnelle, comme cela s'est produit dans le cas de certaines amnisties (voir l'Observation générale n° 20 (44)), et immunités préalables. En outre, aucun statut officiel ne justifie que des personnes accusées d'être responsables de telles violations soient exonérées de leur responsabilité juridique. Il convient aussi de supprimer d'autres obstacles à l'établissement de la responsabilité juridique tels qu'un moyen de défense fondé sur l'obéissance à des ordres supérieurs ou des délais de prescription excessivement brefs dans les cas où de tels délais de prescription sont admissibles. Les États parties devraient également s'entraider pour traduire en justice les auteurs présumés d'actes constituant des violations du Pacte qui sont punissables en vertu du droit national ou international.

19. Le Comité est en outre d'avis que le droit à un recours utile peut dans certaines circonstances obliger l'État partie à prévoir et à appliquer des mesures provisoires ou conservatoires pour éviter la poursuite des violations et tenter de réparer au plus vite tout préjudice susceptible d'avoir été causé par de telles violations.

20. Même lorsque les systèmes juridiques des États parties prévoient officiellement le recours approprié, des violations des droits protégés par le Pacte se produisent. Cela est apparemment dû au dysfonctionnement des recours dans la pratique. En conséquence, il serait utile que le Comité reçoive, lors de l'examen des rapports périodiques des États parties, des renseignements sur les obstacles à l'efficacité des recours en place.

Quatre-vingt-dixième session (2007)

Observation générale n° 32: Article 14 (Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable)

I. REMARQUES GÉNÉRALES

1. La présente Observation générale remplace l'Observation générale n° 13 (vingt et unième session).
2. Le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice ainsi que le droit à un procès équitable est un élément clef de la protection des droits de l'homme et constitue un moyen de procédure pour préserver la primauté du droit. L'article 14 du Pacte vise à assurer la bonne administration de la justice et, à cette fin, protège une série de droits spécifiques.
3. L'article 14 est de caractère particulièrement complexe en ce qu'il prévoit diverses garanties aux champs d'application différents. La première phrase du paragraphe 1 énonce la garantie générale de l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice, qui s'applique quelle que soit la nature de la procédure engagée devant ces juridictions. La deuxième phrase du même paragraphe reconnaît à toute personne qui fait l'objet d'une accusation en matière pénale, ou dont les droits et obligations de caractère civil sont contestés, le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi. Dans ces procédures, le huis clos ne peut être prononcé que dans les cas précisés dans la troisième phrase du paragraphe 1. Aux paragraphes 2 à 5 de l'article sont énoncées les garanties procédurales reconnues à toute personne accusée d'une infraction pénale. Le paragraphe 6 prévoit un droit effectif à indemnisation en cas d'erreur judiciaire dans une affaire pénale. Le paragraphe 7 interdit la dualité de poursuites pour une même infraction, garantissant ainsi une liberté fondamentale, c'est-à-dire le droit de toute personne de ne pas être poursuivie ou punie de nouveau en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été condamnée ou acquittée par une décision définitive. Les États parties au Pacte, dans leurs rapports, devront clairement distinguer entre ces différents aspects du droit à un procès équitable.
4. L'article 14 énonce les garanties que les États parties doivent respecter quelles que soient les traditions juridiques auxquelles ils se rattachent et leur législation interne. S'il est vrai qu'ils doivent rendre compte de l'interprétation qu'ils donnent de ces garanties par rapport à leur propre système de droit, le Comité note que l'on ne peut pas laisser à la seule appréciation du législateur national la détermination de la teneur essentielle des garanties énoncées dans le Pacte.
5. Si des réserves à des dispositions particulières de l'article 14 peuvent être acceptables, une réserve générale au droit à un procès équitable serait incompatible avec l'objet et le but du Pacte¹.
6. Même si l'article 14 n'est pas cité au paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte parmi les articles non susceptibles de dérogation, tout État qui décide de déroger aux procédures normales prévues par l'article 14 en raison d'une situation de danger public doit veiller à ce que ces dérogations n'aillent pas au-delà de celles qui sont strictement requises par les exigences de la situation réelle. Les garanties inhérentes au droit à un procès équitable ne peuvent jamais faire l'objet

de mesures qui détourneraient la protection des droits auxquels il ne peut pas être dérogé. Par exemple, étant donné que l'article 6 du Pacte, dans sa totalité, ne souffre aucune dérogation, tout procès conduisant à l'imposition de la peine capitale pendant un état d'urgence doit être conforme aux dispositions du Pacte et notamment respecter l'ensemble des obligations énumérées à l'article 14². De même, comme l'article 7, dans sa totalité, ne souffre lui non plus aucune dérogation, aucune déclaration, ni aveux ni en principe aucun autre élément de preuve obtenu en violation de cette disposition ne peuvent être admis dans un procès soumis à l'article 14, y compris en période d'état d'urgence³, sauf si une déclaration ou des aveux obtenus en violation de l'article 7 constituent des éléments de preuve établissant qu'il a été fait usage de la torture ou d'autres traitements interdits pour obtenir cette preuve⁴. Il est interdit, en tout temps, de s'écarter des principes fondamentaux qui garantissent un procès équitable, comme la présomption d'innocence⁵.

II. ÉGALITÉ DEVANT LES TRIBUNAUX ET LES COURS DE JUSTICE

7. La première phrase du paragraphe 1 de l'article 14 garantit en termes généraux le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice. Cette garantie ne s'applique pas seulement aux tribunaux et aux cours de justice visés dans la deuxième phrase de ce paragraphe de l'article 14; elle doit également être respectée par tout organe exerçant une fonction juridictionnelle⁶.

8. En termes généraux, le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice garantit, outre les principes mentionnés dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 14, les principes de l'égalité d'accès et de l'égalité de moyens («égalité des armes»), et vise à ce que les parties à la procédure ne fassent l'objet d'aucune discrimination.

9. L'article 14 s'entend du droit d'accès aux tribunaux de toute personne qui fait l'objet d'une accusation en matière pénale ou dont les droits et obligations de caractère civil sont contestés. L'accès à l'administration de la justice doit être garanti effectivement dans tous les cas afin que personne ne soit privé, en termes procéduraires, de son droit de se pourvoir en justice. Le droit d'accès aux tribunaux et aux cours de justice ainsi que le droit à l'égalité devant ces derniers, loin d'être limité aux citoyens des États parties, doit être accordé aussi à tous les individus, quelle que soit leur nationalité ou même s'ils sont apatrides, par exemple aux demandeurs d'asile, réfugiés, travailleurs migrants, enfants non accompagnés et autres personnes qui se trouveraient sur le territoire de l'État partie ou relèveraient de sa juridiction. Une situation dans laquelle les tentatives d'une personne pour saisir les tribunaux ou les cours de justice compétents sont systématiquement entravées *va de jure* ou de facto à l'encontre de la garantie énoncée dans la première phrase du paragraphe 1 de l'article 14⁷. Cette garantie exclut également toute distinction dans l'accès aux tribunaux et aux cours de justice qui ne serait pas prévue par la loi et fondée sur des motifs objectifs et raisonnables. Ainsi, cette garantie serait bafouée si une personne était empêchée d'engager une action contre toute autre personne en raison par exemple de sa race, de sa couleur, de son sexe, de sa langue, de sa religion, de ses opinions politiques ou autres, de son origine nationale ou sociale, de sa fortune, de sa naissance ou de toute autre situation⁸.

10. La présence ou l'absence d'un défenseur est souvent déterminante en ce qui concerne la possibilité pour une personne d'avoir accès à la procédure judiciaire appropriée ou d'y participer véritablement. Alors que l'article 14 garantit explicitement à l'alinéa *d* du paragraphe 3 le droit de se faire assister d'un défenseur aux personnes accusées d'une infraction pénale, les États sont encouragés, dans les autres cas, à accorder une aide juridictionnelle gratuite à des personnes n'ayant pas les moyens de rémunérer elles-mêmes un défenseur, et ils y sont même parfois tenus. Par exemple, si une personne condamnée à mort souhaite faire procéder au contrôle constitutionnel, à supposer qu'il existe, des irrégularités constatées au cours d'un procès pénal mais ne dispose pas de moyens suffisants pour rémunérer un défenseur à cet effet, l'État est tenu de lui en attribuer un, conformément au paragraphe 1 de l'article 14, à la lumière du droit de disposer d'un recours utile énoncé au paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte⁹.

11. De la même manière, l'imposition aux parties à une procédure judiciaire d'une charge financière telle qu'elles ne puissent de fait avoir accès aux tribunaux pourrait soulever des questions relevant du paragraphe 1 de l'article 14¹⁰. En particulier, l'obligation stricte faite par la loi d'accorder le remboursement des frais de l'instance à la partie gagnante, sans prendre en considération les incidences de cette obligation ou sans accorder d'aide judiciaire, peut décourager des personnes d'exercer les actions judiciaires qui leur sont ouvertes pour faire respecter les droits reconnus par le Pacte¹¹.

12. Le droit à l'égalité d'accès à un tribunal, énoncé au paragraphe 1 de l'article 14, vise l'accès aux procédures de première instance et n'implique pas un droit de faire appel ou de disposer d'autres recours¹².

13. Le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice garantit aussi l'égalité des armes. Cela signifie que toutes les parties à une procédure judiciaire ont les mêmes droits procéduraux, les seules distinctions possibles étant celles qui sont prévues par la loi et fondées sur des motifs objectifs et raisonnables n'entraînant pas pour le défendeur un désavantage ou une autre inégalité¹³. Cette égalité des armes est rompue si, par exemple, seul le ministère public, mais pas le défendeur, peut faire appel d'une décision¹⁴. Le principe de l'égalité entre les parties s'applique aux procédures civiles également et veut, entre autres, que chaque partie ait la possibilité de contester tous les arguments et preuves produits par l'autre partie¹⁵. Dans des cas exceptionnels, ce principe peut aussi entraîner l'obligation de fournir gratuitement les services d'un interprète dans les cas où, faute de quoi, une partie sans ressources ne pourrait pas participer au procès dans des conditions d'égalité ou si les témoins cités pour sa défense ne pourraient être interrogés.

14. L'égalité devant les tribunaux et les cours de justice veut aussi que des affaires du même ordre soient jugées devant des juridictions du même ordre. Par exemple si, pour certaines catégories d'infractions¹⁶, l'affaire est soumise à une procédure pénale exceptionnelle ou examinée par des tribunaux ou cours de justice spécialement constitués, la distinction doit être fondée sur des motifs objectifs et raisonnables.

III. DROIT DE CHACUN À CE QUE SA CAUSE SOIT ENTENDUE ÉQUITABLEMENT ET PUBLIQUEMENT PAR UN TRIBUNAL COMPÉTENT, INDÉPENDANT ET IMPARTIAL

15. Le droit de chacun à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi est garanti, selon la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 14, dans les procédures visant à décider soit du bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre l'intéressé soit d'une contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. Une accusation en matière pénale se rapporte en principe à des actes qui sont réprimés par la loi pénale interne. Cette notion peut également être étendue à des mesures de nature pénale s'agissant de sanctions qui, indépendamment de leur qualification en droit interne, doivent être considérées comme pénales en raison de leur finalité, de leur caractère ou de leur sévérité¹⁷.

16. Plus complexe est la notion de détermination des droits et obligations de caractère civil («*in a suit at law*», «*de carácter civil*»). Elle est formulée différemment dans les différentes versions linguistiques du Pacte qui font toutes également foi aux termes de l'article 53 du Pacte, et l'examen des travaux préparatoires ne permet pas de résoudre ces divergences. Le Comité note que le «caractère civil», ou l'équivalent de cette notion dans les autres langues, dépend de la nature du droit en question et non pas du statut de l'une des parties ou de l'organe qui est appelé, dans le système juridique interne concerné, à statuer sur les droits en question¹⁸. La notion en question englobe a) non seulement les procédures visant à déterminer le bien-fondé de contestations sur les droits et obligations relevant du domaine des contrats, des biens et de la responsabilité civile en droit privé, mais également b) les procédures concernant des concepts équivalents en droit administratif, tels que le licenciement de fonctionnaires pour des motifs autres que disciplinaires¹⁹, l'octroi de prestations sociales²⁰ ou les droits à pension des militaires²¹, ou encore les procédures relatives à l'utilisation des terres du domaine public²² ou l'appropriation de biens privés. En outre, cette notion peut couvrir c) d'autres procédures dont l'applicabilité doit être appréciée au cas par cas au vu de la nature du droit concerné.

17. D'un autre côté, le droit d'accéder aux tribunaux et cours de justice prévu dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 14 ne s'applique pas lorsque la loi interne ne reconnaît aucun droit à l'intéressé. C'est pourquoi le Comité a estimé que cette disposition était inapplicable dans les cas où le droit interne ne reconnaissait pas le droit d'être promu à un poste de rang supérieur dans la fonction publique²³, d'être nommé juge²⁴ ou de voir sa condamnation à mort commuée par un organe exécutif²⁵. En outre, les droits et obligations de caractère civil ne sont pas en jeu lorsque l'intéressé se trouve confronté à des mesures prises à son encontre en sa qualité de personne subordonnée à un degré élevé de contrôle administratif, par exemple lorsque des mesures disciplinaires qui ne sont pas assimilables à des sanctions pénales sont prises contre un fonctionnaire²⁶, un agent des forces armées ou un détenu. Cette garantie ne s'applique pas non plus aux procédures d'extradition, d'expulsion et d'éloignement²⁷. Bien que dans ces cas et d'autres cas similaires la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 14 ne prévoit pas de droit d'accès aux tribunaux ou cours de justice, d'autres garanties de procédure peuvent néanmoins s'appliquer²⁸.

18. Le terme «tribunal», au paragraphe 1 de l'article 14, désigne un organe, quelle que soit sa dénomination, qui est établi par la loi, qui est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ou, dans une affaire donnée, qui statue en toute indépendance sur des questions

juridiques dans le cadre de procédures à caractère judiciaire. La deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 14 garantit l'accès à un tribunal à toute personne qui fait l'objet d'une accusation en matière pénale. Ce droit ne souffre pas de restrictions et toute condamnation pénale prononcée par un organe autre qu'un tribunal est incompatible avec la disposition en question. De la même façon, toute décision dans des contestations relatives aux droits et obligations de caractère civil doit être rendue au moins à un stade ou un autre de la procédure par un «tribunal» au sens de cette disposition. L'État partie qui n'établit pas un tribunal compétent pour statuer sur ces droits ou obligations ou qui ne permet pas à une personne de saisir un tel tribunal dans une affaire donnée déroge à l'article 14 si les restrictions en question ne sont pas fondées dans le droit interne, si elles ne sont pas nécessaires à la poursuite de buts légitimes tels que la bonne administration de la justice ou fondées sur des exceptions d'incompétence au sens du droit international telles que les immunités, ou si elles limitent l'accès à la justice au point de porter atteinte à l'essence même du droit.

19. La garantie de compétence, d'indépendance et d'impartialité du tribunal au sens du paragraphe 1 de l'article 14 est un droit absolu qui ne souffre aucune exception²⁹. La garantie d'indépendance porte, en particulier, sur la procédure de nomination des juges, les qualifications qui leur sont demandées et leur inamovibilité jusqu'à l'âge obligatoire de départ à la retraite ou l'expiration de leur mandat pour autant que des dispositions existent à cet égard; les conditions régissant l'avancement, les mutations, les suspensions et la cessation de fonctions; et l'indépendance effective des juridictions de toute intervention politique de l'exécutif et du législatif. Les États doivent prendre des mesures garantissant expressément l'indépendance du pouvoir judiciaire et protégeant les juges de toute forme d'ingérence politique dans leurs décisions par le biais de la Constitution ou par l'adoption de lois qui fixent des procédures claires et des critères objectifs en ce qui concerne la nomination, la rémunération, la durée du mandat, l'avancement, la suspension et la révocation des magistrats, ainsi que les mesures disciplinaires dont ils peuvent faire l'objet³⁰. Une situation dans laquelle les fonctions et les attributions du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif ne peuvent pas être clairement distinguées et dans laquelle le second est en mesure de contrôler ou de diriger le premier est incompatible avec le principe de tribunal indépendant³¹. Il est nécessaire de protéger les magistrats contre les conflits d'intérêts et les actes d'intimidation. Afin de préserver l'indépendance des juges, leur statut, y compris la durée de leur mandat, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite sont garantis par la loi.

20. Les juges ne peuvent être révoqués que pour des motifs graves, pour faute ou incompétence, conformément à des procédures équitables assurant l'objectivité et l'impartialité, fixées dans la Constitution ou par la loi. La révocation d'un juge par le pouvoir exécutif, par exemple avant l'expiration du mandat qui lui avait été confié, sans qu'il soit informé des motifs précis de cette décision et sans qu'il puisse se prévaloir d'un recours utile pour la contester, est incompatible avec l'indépendance du pouvoir judiciaire³². Il en va de même lorsque, par exemple, le pouvoir exécutif révoque des juges supposés être corrompus sans respecter aucune des procédures légales³³.

21. L'exigence d'impartialité comprend deux aspects. Premièrement, les juges ne doivent pas laisser des partis pris ou des préjugés personnels influencer leur jugement ni nourrir d'idées préconçues au sujet de l'affaire dont ils sont saisis, ni agir de manière à favoriser indûment les intérêts de l'une des parties au détriment de l'autre³⁴. Deuxièmement, le tribunal doit aussi donner une impression d'impartialité à un observateur raisonnable. Ainsi, un procès

sérieusement entaché par la participation d'un juge qui, selon le droit interne, aurait dû être écarté, ne peut pas normalement être considéré comme un procès impartial³⁵.

22. Les dispositions de l'article 14 s'appliquent à tous les tribunaux et cours de justice inclus dans son champ d'application, qu'il s'agisse de juridictions de droit commun ou d'exception, de caractère civil ou militaire. Le Comité note l'existence, dans de nombreux pays, de tribunaux militaires ou d'exception qui jugent des civils. Bien que le Pacte n'interdise pas le jugement de civils par des tribunaux militaires ou d'exception, il exige que de tels procès respectent intégralement les prescriptions de l'article 14 et que les garanties prévues dans cet article ne soient ni limitées ni modifiées par le caractère militaire ou exceptionnel du tribunal en question. Le Comité note par ailleurs que le jugement de civils par des tribunaux militaires ou d'exception peut soulever de graves problèmes s'agissant du caractère équitable, impartial et indépendant de l'administration de la justice. C'est pourquoi il importe de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer que de tels procès se déroulent dans des conditions garantissant véritablement les pleines garanties prévues à l'article 14. Le jugement de civils par des tribunaux militaires ou d'exception devrait être exceptionnel³⁶, c'est-à-dire limité aux cas où l'État partie peut démontrer que le recours à de tels tribunaux est nécessaire et justifié par des raisons objectives et sérieuses et où, relativement à la catégorie spécifique des personnes et des infractions en question, les tribunaux civils ordinaires ne sont pas en mesure d'entreprendre ces procès³⁷.

23. Certains pays ont mis en place, par exemple dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, des tribunaux spéciaux de «juges sans visage» composés de juges anonymes. Les procédures de ces tribunaux, quand bien même une autorité indépendante s'est assurée de l'identité et du statut des juges, sont souvent irrégulières non seulement du fait que l'identité et le statut des juges ne sont pas connus de l'accusé, mais souvent aussi à cause d'irrégularités, comme l'exclusion du public, ou même de l'accusé ou de son représentant^{38, 39}; restrictions du droit d'avoir un défenseur de son choix⁴⁰; restrictions graves ou déni du droit du défendeur de communiquer avec son avocat, en particulier lorsqu'il est détenu au secret⁴¹; menaces dirigées contre les avocats⁴²; temps insuffisant pour préparer la défense⁴³; restrictions graves ou déni du droit de faire comparaître et d'interroger ou faire interroger des témoins, y compris l'interdiction de procéder au contre-interrogatoire de certaines catégories de témoins, par exemple les fonctionnaires de police ayant arrêté et interrogé le défendeur⁴⁴. Les procès devant les tribunaux composés ou non de «juges sans visage», en particulier dans de telles circonstances, ne remplissent pas les conditions fondamentales d'un procès équitable et, en particulier, la prescription selon laquelle le tribunal doit être indépendant et impartial⁴⁵.

24. L'article 14 est également pertinent quand l'État, dans son ordre juridique, reconnaît les tribunaux de droit coutumier ou les tribunaux religieux et leur confie des fonctions judiciaires. Il faut veiller à ce que ces tribunaux ne puissent rendre de jugements exécutoires reconnus par l'État, à moins qu'il soit satisfait aux prescriptions suivantes: les procédures de ces tribunaux sont limitées à des questions de caractère civil et à des affaires pénales d'importance mineure, elles sont conformes aux prescriptions fondamentales d'un procès équitable et aux autres garanties pertinentes du Pacte, les jugements de ces tribunaux sont validés par des tribunaux d'État à la lumière des garanties énoncées dans le Pacte et peuvent être attaqués par les parties intéressées selon une procédure répondant aux exigences de l'article 14 du Pacte. Ces principes sont sans préjudice de l'obligation générale de l'État de protéger les droits, consacrés par le Pacte, de toute personne touchée par le fonctionnement de tribunaux de droit coutumier et de tribunaux religieux.

25. La notion de procès équitable inclut la garantie d'un procès équitable et public. L'équité des procédures implique l'absence de toute influence, pression, intimidation ou ingérence, directe ou indirecte, de qui que ce soit et pour quelque motif que ce soit. Un procès n'est pas équitable si, par exemple, le tribunal ne contrôle pas les manifestations d'hostilité du public à l'égard de l'accusé dans la salle d'audience ou de soutien à l'une des parties qui portent atteinte aux droits de la défense⁴⁶ ou d'autres manifestations d'hostilité avec des effets similaires. Lorsque le tribunal tolère que le jury ait des réactions racistes⁴⁷ ou lorsque le jury a été sélectionné de manière déséquilibrée du point de vue racial, un procès équitable n'est pas non plus garanti.

26. L'article 14 garantit seulement l'égalité en matière de procédure et l'équité, mais ne saurait être interprété comme garantissant l'absence d'erreur de la part du tribunal compétent⁴⁸. Il appartient généralement aux juridictions des États parties au Pacte d'examiner les faits et les éléments de preuve ou l'application de la législation nationale dans un cas d'espèce, sauf s'il peut être établi que l'appréciation des éléments de preuve ou l'application de la législation ont été de toute évidence arbitraires, manifestement entachées d'erreur ou ont représenté un déni de justice, ou que le tribunal a par ailleurs violé son obligation d'indépendance et d'impartialité⁴⁹. Il en va de même pour les instructions spécifiques données au jury par le juge dans un procès avec jury⁵⁰.

27. Un élément important du procès équitable est la rapidité de la procédure. Si la question des retards excessifs dans la procédure pénale est explicitement abordée à l'alinéa c du paragraphe 3 de l'article 14, dans un procès civil les retards que ne justifient ni la complexité de l'affaire ni la conduite des parties portent atteinte au principe du procès équitable consacré par le paragraphe 1 de cette disposition⁵¹. Lorsque ces retards sont dus au manque de ressources et à l'insuffisance chronique des crédits, l'État partie devra, dans la mesure du possible, allouer des ressources budgétaires supplémentaires à l'administration de la justice⁵².

28. Tous les procès en matière pénale ou concernant des droits et obligations de caractère civil doivent en principe faire l'objet d'une procédure orale et publique. Le caractère public des audiences assure la transparence de la procédure et constitue une importante sauvegarde dans l'intérêt de l'individu et de toute la société. Le tribunal doit permettre au public de s'informer de la date et du lieu de l'audience et fournir les moyens matériels permettant aux personnes intéressées d'y assister, dans des limites raisonnables, compte tenu, notamment, de l'intérêt éventuel du public pour l'affaire et de la durée de l'audience⁵³. Le droit d'être entendu publiquement ne s'applique pas nécessairement à tous les procès en appel, qui peuvent consister en l'examen de documents écrits⁵⁴, ni aux décisions préalables au procès prises par un procureur ou une autre autorité publique⁵⁵.

29. Le paragraphe 1 de l'article 14 prévoit que le huis clos total ou partiel peut être prononcé par le tribunal pendant un procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice. En dehors de ces circonstances exceptionnelles, le procès doit être ouvert au grand public, y compris les représentants des médias, et l'accès ne doit pas en être limité à une catégorie particulière de personnes, par exemple. Cependant, même dans les affaires où le huis clos a été prononcé, le jugement doit être rendu public, notamment l'exposé des principales constatations,

les éléments de preuve déterminants et le raisonnement juridique, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants.

IV. PRÉSUMPTION D'INNOCENCE

30. En vertu du paragraphe 2 de l'article 14, toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. Du fait de la présomption d'innocence, qui est indispensable à la protection des droits de l'homme, la charge de la preuve incombe à l'accusation, nul ne peut être présumé coupable tant que l'accusation n'a pas été établie au-delà de tout doute raisonnable, l'accusé a le bénéfice du doute et les personnes accusées d'avoir commis une infraction pénale ont le droit d'être traitées selon ce principe. Toutes les autorités publiques ont le devoir de s'abstenir de préjuger de l'issue d'un procès, par exemple de s'abstenir de faire des déclarations publiques affirmant la culpabilité de l'accusé⁵⁶. Les défenseurs ne devraient pas normalement être entravés ou enfermés dans des cages pendant les audiences, ni présentés au tribunal d'une manière laissant penser qu'ils peuvent être des criminels dangereux. Les médias devraient éviter de rendre compte des procès d'une façon qui porte atteinte à la présomption d'innocence. En outre, la longueur de la détention provisoire ne doit jamais être interprétée comme une indication de la culpabilité ou de son degré⁵⁷. Le rejet d'une demande de libération sous caution⁵⁸ ou la mise en cause de la responsabilité civile⁵⁹ ne portent pas atteinte à la présomption d'innocence.

V. DROITS DE L'ACCUSÉ

31. Le droit de toute personne accusée d'une infraction pénale d'être informée dans le plus court délai et de façon détaillée, dans une langue qu'elle comprend, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle, consacré à l'alinéa *a* du paragraphe 3, est la première des garanties minimales prévues dans l'article 14 en matière de procédures pénales. Cette garantie s'applique à tous les cas d'accusation en matière pénale, y compris ceux des personnes non détenues, mais elle ne s'applique pas aux enquêtes pénales qui précèdent l'inculpation⁶⁰. La notification des motifs d'une arrestation est garantie séparément au paragraphe 2 de l'article 9 du Pacte⁶¹. Le droit d'être informé de l'accusation «dans le plus court délai» exige que l'information soit donnée dès que l'intéressé est formellement inculpé d'une infraction pénale en droit interne⁶² ou est désigné publiquement comme tel. On peut satisfaire aux conditions précises de l'alinéa *a* du paragraphe 3 en énonçant l'accusation soit verbalement – sous réserve d'une confirmation écrite ultérieure – soit par écrit, à condition de préciser aussi bien le droit applicable que les faits généraux allégués sur lesquels l'accusation est fondée. En cas de procès par contumace, l'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article 14 exige que, nonobstant l'absence de l'accusé, toutes les mesures voulues soient prises pour l'informer de l'accusation et lui signifier les poursuites dont il est l'objet⁶³.

32. L'alinéa *b* du paragraphe 3 stipule que l'accusé doit disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense, et communiquer avec le conseil de son choix. Cette disposition est un élément important de la garantie d'un procès équitable et une application du principe de l'égalité des armes⁶⁴. Lorsque le défendeur est sans ressources, la communication avec le conseil pourrait nécessiter que les services d'un interprète soient fournis gratuitement avant et pendant le procès⁶⁵. Le «temps nécessaire» dépend des cas d'espèce. Si le conseil estime raisonnablement que le temps accordé pour la préparation de la défense est insuffisant, il lui

appartient de demander le renvoi du procès⁶⁶. L'État partie ne peut pas être tenu pour responsable de la conduite de l'avocat chargé de la défense, sauf s'il est apparu, ou aurait dû apparaître, manifestement au juge que le comportement de l'avocat était incompatible avec les intérêts de la justice⁶⁷. Les demandes de renvoi raisonnables doivent obligatoirement être accordées, en particulier quand l'accusé est inculpé d'une infraction pénale grave et a besoin d'un délai supplémentaire pour préparer sa défense⁶⁸.

33. Les «facilités nécessaires» doivent comprendre l'accès aux documents et autres éléments de preuve, à tous les éléments à charge⁶⁹ que l'accusation compte produire à l'audience, ou à décharge. On entend par éléments à décharge non seulement ceux qui établissent l'innocence, mais aussi d'autres éléments de preuve pouvant renforcer la thèse de la défense (par exemple, des indices donnant à penser que des aveux n'étaient pas spontanés). Si l'accusé fait valoir que les éléments de preuve ont été obtenus en violation de l'article 7 du Pacte, il faut que des informations sur les conditions dans lesquelles ces éléments ont été recueillis soient disponibles pour permettre d'apprécier cette allégation. Lorsque l'accusé ne parle pas la langue employée à l'audience, mais qu'il est représenté par un conseil qui connaît la langue concernée, il peut suffire que les documents pertinents figurant dans le dossier soient mis à la disposition de son conseil⁷⁰.

34. Le droit de l'accusé de communiquer avec son conseil exige que l'accusé ait accès à un conseil dans le plus court délai. En outre, le conseil doit pouvoir rencontrer l'accusé en privé et communiquer avec lui dans des conditions qui respectent intégralement le caractère confidentiel de leurs communications⁷¹. De plus, les avocats doivent être à même de conseiller et de représenter les personnes accusées d'un crime conformément à la déontologie établie, sans être l'objet de restrictions, d'influences, de pressions ou d'interventions injustifiées de la part de qui que ce soit.

35. Le droit de l'accusé d'être jugé sans retard excessif, consacré à l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 14, ne vise pas seulement à éviter qu'une personne reste trop longtemps dans l'incertitude quant à son sort et, si elle est détenue pendant le procès, à faire en sorte que cette privation de liberté ne soit pas d'une durée plus longue que ne l'exigent absolument les circonstances du cas mais serve également les intérêts de la justice. Ce qui est raisonnable doit être évalué au cas par cas⁷², compte tenu essentiellement de la complexité de l'affaire, de la conduite de l'accusé et de la manière dont les autorités administratives et judiciaires ont traité l'affaire. Dans les cas où le tribunal lui refuse la libération sous caution, l'accusé doit être jugé dans le plus court délai⁷³. Cette garantie concerne non seulement le délai entre le moment où l'accusé est formellement inculpé et celui où le procès doit commencer, mais aussi le moment où le jugement définitif en appel est rendu⁷⁴. Toute la procédure, que ce soit en première instance ou en appel, doit se dérouler «sans retard excessif».

36. L'alinéa *d* du paragraphe 3 de l'article 14 comporte trois garanties distinctes. Premièrement, cette disposition exige que l'accusé ait le droit d'être présent à son procès. Les procès en l'absence de l'accusé peuvent dans certaines circonstances être autorisés dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, par exemple quand l'accusé, bien qu'informé du procès suffisamment à l'avance, refuse d'exercer son droit d'y être présent. Par conséquent, ces procès sont compatibles avec l'alinéa *d* du paragraphe 3 de l'article 14 uniquement si les mesures nécessaires ont été prises pour demander dans le délai voulu à l'accusé de comparaître

et pour l'informer à l'avance de la date et du lieu de son procès et lui demander d'y être présent⁷⁵.

37. Deuxièmement, le droit de toute personne accusée d'un crime de se défendre elle-même ou d'avoir l'assistance d'un défenseur de son choix, et d'être informée de ce droit, comme prévu à l'alinéa *d* du paragraphe 3 de l'article 14, fait référence à deux types de défense qui ne sont pas incompatibles. Les personnes qui se font aider par un avocat ont le droit de donner des instructions à celui-ci sur la conduite de la défense, dans les limites de la responsabilité professionnelle, et de témoigner en leur nom propre. En même temps, le texte du Pacte est clair dans toutes les langues officielles, puisqu'il dispose que l'accusé peut se défendre lui-même «ou» avoir l'assistance d'un défenseur de son choix, ce qui lui laisse la possibilité de refuser l'assistance d'un conseil. Le droit d'assurer sa propre défense sans avocat n'est cependant pas absolu. L'intérêt de la justice peut, dans certaines circonstances, nécessiter la commission d'office d'un avocat contre le gré de l'accusé, en particulier si l'accusé fait de manière persistante gravement obstruction au bon déroulement du procès, si l'accusé doit répondre à une accusation grave mais est manifestement incapable d'agir dans son propre intérêt, ou s'il s'agit, le cas échéant, de protéger des témoins vulnérables contre les nouveaux traumatismes que l'accusé pourrait leur causer ou les manœuvres d'intimidation qu'il pourrait exercer contre eux en les interrogeant lui-même. Cependant, les restrictions du droit de l'accusé d'assurer sa propre défense doivent servir un but objectif et suffisamment important et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger les intérêts de la justice. Par conséquent, la législation interne devrait éviter d'exclure purement et simplement le droit d'assurer sa propre défense dans une procédure pénale, sans l'assistance d'un conseil⁷⁶.

38. Troisièmement, l'alinéa *d* du paragraphe 3 de l'article 14 garantit à l'accusé le droit d'avoir l'assistance d'un défenseur chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, et sans frais s'il n'a pas les moyens de le rémunérer. La gravité du délit est importante pour décider si «l'intérêt de la justice»⁷⁷ exige qu'un défenseur soit commis d'office, de même que l'existence d'une chance objective de succès en appel⁷⁸. Dans les affaires où l'accusé risque la peine capitale, il va de soi qu'il doit bénéficier de l'assistance effective d'un avocat à tous les stades de la procédure⁷⁹. Les avocats commis d'office par les autorités compétentes sur la base de cette disposition doivent représenter de façon effective l'accusé. À la différence des avocats engagés par l'accusé lui-même⁸⁰, en cas d'incompétence ou de faute flagrante, par exemple le retrait d'un recours en appel sans consulter l'accusé dans une affaire où ce dernier encourt la peine de mort⁸¹, ou en cas d'absence durant l'audition d'un témoin dans ce type d'affaire⁸², il peut être considéré que l'État concerné est responsable d'une violation de l'alinéa *d* du paragraphe 3 de l'article 14, s'il apparaissait manifestement au juge que le comportement de l'avocat était incompatible avec les intérêts de la justice⁸³. Il y a aussi violation de la même disposition si le tribunal ou d'autres autorités compétentes empêchent l'avocat choisi de s'acquitter correctement de sa tâche⁸⁴.

39. L'alinéa *e* du paragraphe 3 de l'article 14 garantit le droit de l'accusé d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge et d'obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge. En tant qu'application du principe de l'égalité des armes, cette disposition est importante car elle permet à l'accusé et à son conseil de conduire effectivement la défense, et garantit donc à l'accusé les mêmes moyens juridiques qu'à l'accusation pour obliger les témoins à être présents et pour interroger tous les témoins à charge ou les soumettre à un contre-interrogatoire. Elle ne confère pas, cependant, un droit illimité d'obtenir la comparution de tout témoin demandé par l'accusé ou par son conseil, mais

garantit seulement le droit de faire comparaître les témoins utiles pour la défense et d'avoir une possibilité adéquate d'interroger les témoins à charge et de les soumettre à un contre-interrogatoire à un stade ou un autre de la procédure. Dans ces limites et sous réserve des restrictions imposées à l'utilisation de déclarations, aveux et autres éléments de preuve obtenus en violation de l'article 7⁸⁵, c'est essentiellement à la législation des États parties qu'il incombe de déterminer la recevabilité des éléments de preuve et les modalités d'appréciation de ceux-ci par les tribunaux des États parties.

40. Le droit de l'accusé de se faire assister gratuitement d'un interprète s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience, conformément à l'alinéa *f* du paragraphe 3 de l'article 14, consacre un autre aspect des principes de l'équité et de l'égalité des armes dans les procédures pénales⁸⁶. Ce droit existe à tous les stades de la procédure orale. Il vaut également pour les étrangers et pour les nationaux. Toutefois, un accusé dont la langue maternelle n'est pas la même que la langue officielle du tribunal n'a, en principe, pas le droit de se faire assister gratuitement d'un interprète s'il connaît suffisamment bien la langue officielle pour se défendre efficacement⁸⁷.

41. Enfin, l'alinéa *g* du paragraphe 3 de l'article 14 garantit le droit de ne pas être forcé de témoigner contre soi-même ou de s'avouer coupable. Il faut comprendre cette garantie comme l'obligation pour les autorités chargées de l'enquête de s'abstenir de toute pression physique ou psychologique directe ou indirecte sur l'accusé, en vue d'obtenir une reconnaissance de culpabilité. Aussi est-il d'autant plus inacceptable de traiter l'accusé d'une manière contraire à l'article 7 du Pacte pour le faire passer aux aveux⁸⁸. La législation interne doit veiller à ce que les déclarations ou aveux obtenus en violation de l'article 7 du Pacte ne constituent pas des éléments de preuve, si ce n'est lorsque ces informations servent à établir qu'il a été fait usage de la torture ou d'autres traitements interdits par cette disposition⁸⁹ et à ce qu'en pareil cas il incombe à l'État de prouver que l'accusé a fait ses déclarations de son plein gré⁹⁰.

VI. MINEURS AU REGARD DE LA LOI PÉNALE

42. Le paragraphe 4 de l'article 14 dispose que la procédure applicable aux jeunes gens qui ne sont pas encore majeurs au regard de la loi pénale tiendra compte de leur âge et de l'intérêt que présente leur rééducation. Les jeunes doivent bénéficier au moins des mêmes garanties et de la même protection que celles accordées aux adultes conformément à l'article 14 du Pacte. Ils ont besoin en plus d'une protection spéciale. Dans une procédure pénale, ils devraient en particulier être informés directement des accusations portées contre eux ou, le cas échéant, par l'intermédiaire de leurs parents ou représentants légaux, bénéficier d'une aide appropriée pour la préparation et la présentation de leur défense, être jugés sans retard selon une procédure équitable en présence de leur conseil ou autre défenseur et de leurs parents ou représentants légaux, à moins que cela ne soit jugé contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, compte tenu en particulier de leur âge et de leur situation. La détention avant et pendant le procès doit être évitée dans la mesure du possible⁹¹.

43. Les États devraient prendre des mesures afin de mettre en place un système approprié de justice pénale des mineurs et de faire en sorte que les mineurs soient traités d'une manière adaptée à leur âge. Il est essentiel de fixer un âge minimal au-dessous duquel les enfants et les mineurs ne seront pas traduits en justice pour des infractions à la loi pénale; cet âge devrait tenir compte de leur immaturité physique et mentale.

44. Chaque fois que cela est possible, en particulier lorsqu'il faudrait encourager la rééducation des jeunes suspects d'avoir commis des actes interdits par la loi pénale, des mesures permettant de ne pas recourir à la procédure pénale, telles que la médiation entre le délinquant et la victime, des entretiens avec la famille du délinquant, des conseils, des travaux d'intérêt général ou des programmes d'éducation, devront être envisagées, sous réserve qu'elles soient compatibles avec les prescriptions énoncées dans le Pacte et les autres normes relatives aux droits de l'homme pertinentes.

VII. RÉEXAMEN PAR UNE JURIDICTION SUPÉRIEURE

45. Le paragraphe 5 de l'article 14 dispose que toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi. Comme le montrent les termes utilisés dans les différentes langues («*crime*», «infraction», «*delito*»), la garantie ne concerne pas seulement les infractions les plus graves. L'expression «conformément à la loi» ne doit pas s'entendre comme laissant l'existence même du droit de révision à la discrétion des États parties étant donné que ce droit est reconnu par le Pacte, et non pas simplement par le droit interne. L'expression «conformément à la loi» vise plutôt les modalités selon lesquelles le réexamen par une juridiction supérieure doit être effectué⁹², ainsi que la détermination de la juridiction chargée de procéder au réexamen conformément au Pacte. Le paragraphe 5 de l'article 14 n'exige pas des États parties qu'ils mettent en place plusieurs instances d'appel⁹³. Toutefois, la référence à la législation interne qui figure dans cette disposition doit être interprétée comme signifiant que, si le droit interne prévoit d'autres instances d'appel, le condamné doit pouvoir utiliser effectivement chacune d'entre elles⁹⁴.

46. Le paragraphe 5 de l'article 14 ne s'applique pas aux procédures portant sur des droits et obligations de caractère civil⁹⁵ ni à aucune autre procédure qui n'est pas un élément du système d'appel pénal, comme les recours constitutionnels⁹⁶.

47. Il y a violation du paragraphe 5 de l'article 14 non seulement lorsque la décision rendue en première instance est définitive mais également lorsqu'une déclaration de culpabilité prononcée par une juridiction d'appel⁹⁷ ou une juridiction statuant en dernier ressort⁹⁸ après que l'acquittement a été prononcé en première instance, conformément au droit interne, ne peut pas être réexaminée par une juridiction supérieure. Lorsque la juridiction la plus élevée dans l'ordre judiciaire d'un pays statue en premier et dernier ressort, le fait de ne pas avoir droit à un réexamen par une juridiction supérieure n'est pas compensé par le fait d'être jugé par le tribunal suprême de l'État partie concerné; un tel système est au contraire incompatible avec le Pacte, à moins que l'État partie concerné n'ait formulé une réserve à ce sujet⁹⁹.

48. Le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, établi au paragraphe 5 de l'article 14, fait obligation à l'État partie de faire examiner quant au fond, en vérifiant si les éléments de preuve sont suffisants et à la lumière des dispositions législatives applicables, la déclaration de culpabilité et la condamnation, de manière que la procédure permette un examen approprié de la nature de l'affaire¹⁰⁰. Une révision qui concerne uniquement les aspects formels ou juridiques du verdict sans tenir aucun compte des faits n'est pas suffisante en vertu du Pacte¹⁰¹. Toutefois, le paragraphe 5 de l'article 14 n'exige pas un nouveau procès intégral ni une nouvelle «audience»¹⁰² à condition que le tribunal qui procède au réexamen puisse examiner les faits de la cause. Ainsi, par exemple, lorsqu'une

juridiction supérieure examine avec attention les allégations portées contre une personne déclarée coupable, qu'elle analyse les éléments de preuve qui ont été produits en première instance et dont il a été tenu compte en appel et qu'elle considère qu'il y avait suffisamment de preuves à charge pour justifier une décision de culpabilité en l'espèce, il n'y a pas de violation du Pacte¹⁰³.

49. Le droit de faire examiner la déclaration de culpabilité ne peut être exercé utilement que si la personne déclarée coupable peut disposer du texte écrit des jugements, dûment motivés, de la juridiction de jugement et au moins de ceux de la première juridiction d'appel lorsque le droit interne prévoit plusieurs instances d'appel¹⁰⁴ ainsi que d'autres documents, tels que les comptes rendus d'audience, nécessaires à l'exercice effectif du droit de recours¹⁰⁵. L'exercice effectif de ce droit est également compromis, et le paragraphe 5 de l'article 14 est violé, lorsque le réexamen par la juridiction supérieure fait l'objet d'un retard excessif, en violation de l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 14¹⁰⁶.

50. Un système de contrôle juridictionnel qui ne vise que les condamnations dont l'exécution a commencé ne satisfait pas aux prescriptions énoncées au paragraphe 5 de l'article 14, que ce recours puisse être exercé par la personne qui a été condamnée ou que son exercice soit laissé à la discrétion d'un juge ou d'un procureur¹⁰⁷.

51. Le droit de recours revêt une importance capitale dans les affaires de condamnation à mort. Le refus, par le tribunal chargé d'examiner une condamnation à mort, d'accorder l'aide judiciaire à un condamné sans ressources constitue une violation non seulement de l'alinéa *d* du paragraphe 3 de l'article 14 mais aussi de son paragraphe 5, étant donné qu'en pareil cas l'absence d'aide juridictionnelle pour former un recours empêche l'examen de la déclaration de culpabilité et de la condamnation par la juridiction supérieure¹⁰⁸. Il y a également violation du droit de faire examiner la déclaration de culpabilité dans le cas où l'intéressé n'est pas informé du fait que son défenseur n'a pas l'intention de faire valoir des moyens d'appel devant la cour, le privant ainsi de la possibilité d'engager un autre conseil, afin que ses arguments puissent être examinés par une juridiction d'appel¹⁰⁹.

VIII. INDEMNISATION EN CAS D'ERREUR JUDICIAIRE

52. En vertu du paragraphe 6 de l'article 14 du Pacte, une personne qui a fait l'objet d'une condamnation pénale définitive et qui a subi une peine à raison de cette condamnation sera indemnisée, conformément à la loi, si la condamnation est ultérieurement annulée ou lorsque la grâce est accordée parce qu'un fait nouveau ou nouvellement révélé prouve qu'il s'est produit une erreur judiciaire¹¹⁰. Il est nécessaire que les États parties légifèrent afin de garantir que l'indemnisation prescrite par cette disposition puisse effectivement être payée, et ce dans un délai raisonnable.

53. Cette garantie ne s'applique pas lorsqu'il est prouvé que la non-révélation en temps utile du fait inconnu est entièrement ou partiellement imputable à l'accusé. En pareil cas, la charge de la preuve incombe à l'État. En outre, aucune indemnisation n'est due lorsque la condamnation est annulée en appel, c'est-à-dire avant que le jugement ne devienne définitif¹¹¹, ou à la suite d'une grâce accordée pour des motifs humanitaires ou dans le cadre de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires ou pour des raisons d'équité, qui ne donnent pas à entendre qu'il s'est produit une erreur judiciaire¹¹².

IX. PRINCIPE *NE BIS IN IDEM*

54. Le paragraphe 7 de l'article 14 du Pacte, qui dispose que nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été condamné ou acquitté par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays, consacre le principe *ne bis in idem*. Cette disposition interdit de traduire un individu qui a été condamné ou acquitté pour une infraction déterminée, soit de nouveau devant la même juridiction soit devant une autre juridiction pour la même infraction; ainsi, par exemple, la personne qui a été acquittée par une juridiction civile ne peut pas être jugée de nouveau pour la même infraction par une juridiction militaire ou une juridiction d'exception. Le paragraphe 7 de l'article 14 n'interdit pas de rejuger une personne qui a été condamnée par contumace et qui le demande, mais il s'applique à la seconde condamnation.

55. Les peines répétées prononcées contre les objecteurs de conscience qui n'ont pas déféré à un nouvel ordre d'appel sous les drapeaux peuvent être assimilées à une peine sanctionnant la même infraction si ce refus réitéré est fondé sur la même détermination permanente qui s'appuie sur des raisons de conscience¹¹³.

56. L'interdiction faite au paragraphe 7 de l'article 14 ne s'applique pas dans le cas où une juridiction supérieure annule la déclaration de culpabilité et ordonne un nouveau procès¹¹⁴. De plus, elle n'interdit pas la réouverture d'un procès pénal justifiée par des circonstances exceptionnelles comme la découverte d'éléments de preuve qui n'étaient pas disponibles ou connus quand l'intéressé a été acquitté.

57. Cette garantie s'applique aux infractions pénales uniquement et ne s'applique pas aux mesures disciplinaires qui ne sont pas une sanction pour une infraction pénale au sens de l'article 14 du Pacte¹¹⁵. De plus, cette disposition n'oblige pas à respecter le principe *ne bis in idem* à l'égard des juridictions nationales de deux États ou plus. Cela ne doit pas, toutefois, dispenser les États de chercher, par la conclusion de conventions internationales¹¹⁶, à éviter qu'une personne ne soit jugée de nouveau pour la même infraction pénale¹¹⁷.

X. LIENS DE L'ARTICLE 14 AVEC LES AUTRES DISPOSITIONS DU PACTE

58. L'article 14 du Pacte étant un ensemble de garanties de procédure, il joue souvent un rôle important dans la mise en œuvre de garanties portant sur le contenu des droits du Pacte qui doivent être prises en considération dans le contexte d'une décision sur des accusations en matière pénale et sur des droits et obligations de caractère civil. Du point de vue de la procédure, le lien avec le droit à un recours utile garanti au paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte est pertinent. En général, cette disposition doit être respectée chaque fois que l'une des garanties énoncées à l'article 14 a été violée¹¹⁸. Toutefois, en ce qui concerne le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, le paragraphe 5 de l'article 14 du Pacte est une *lex specialis* par rapport au paragraphe 3 de l'article 2 quand il s'agit d'invoquer le droit d'accès à un tribunal au niveau de l'appel¹¹⁹.

59. Dans le cas de procès qui aboutissent à une condamnation à mort, le respect scrupuleux des garanties d'un procès équitable est particulièrement important. Prononcer une condamnation à la peine capitale à l'issue d'un procès au cours duquel les dispositions de l'article 14 du Pacte n'ont pas été respectées constitue une violation du droit à la vie (art. 6)¹²⁰.

60. Le fait d'infliger des mauvais traitements à une personne qui fait l'objet d'une accusation pénale et de la contraindre par la force à faire ou signer des aveux de culpabilité constitue une violation à la fois de l'article 7 du Pacte, qui interdit la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants, et de l'alinéa *g* du paragraphe 3 de l'article 14, qui interdit de contraindre quelqu'un à témoigner contre soi-même ou à s'avouer coupable¹²¹.

61. Si une personne soupçonnée d'une infraction pénale et placée en détention conformément à l'article 9 du Pacte est inculpée mais n'est pas traduite en jugement, les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 et de l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 14 du Pacte, qui garantissent le droit d'être jugé sans retard excessif, peuvent être violées simultanément¹²².

62. Les garanties de procédure prévues à l'article 13 du Pacte reprennent des éléments relatifs à un procès équitable qui sont également l'objet de l'article 14¹²³ et devraient donc être interprétées à la lumière de cette disposition. Dans la mesure où le droit interne confie à un organe judiciaire la tâche de se prononcer sur les expulsions et éloignements, la garantie d'égalité de tous devant les tribunaux et les cours de justice, consacrée au paragraphe 1 de l'article 14, et les principes d'impartialité, d'équité et d'égalité des armes qui en découlent implicitement sont applicables¹²⁴. Cela dit, toutes les garanties pertinentes de l'article 14 s'appliquent lorsque l'expulsion prend la forme d'une sanction pénale ou que la violation d'un arrêté d'expulsion tombe sous le coup de la loi pénale.

63. La façon dont une procédure pénale se déroule peut avoir des effets sur l'exercice et la jouissance de droits et garanties contenus dans le Pacte et qui n'ont pas de rapport avec l'article 14. Ainsi, par exemple, le fait de laisser en souffrance pendant des années, en violation de l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 14 du Pacte, la mise en accusation pour diffamation d'un journaliste qui a publié certains articles, en violation de l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 14, peut placer l'inculpé dans une situation d'incertitude et d'intimidation et avoir un effet très dissuasif qui restreint indûment l'exercice du droit à la liberté d'expression (art. 19 du Pacte)¹²⁵. De même, faire durer une procédure plusieurs années en contravention de l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 14 peut constituer une violation du droit d'un individu de quitter son propre pays tel qu'il est garanti au paragraphe 2 de l'article 12 du Pacte, si l'intéressé est obligé de rester dans ce pays tant que la procédure est pendante¹²⁶.

64. En ce qui concerne le droit d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays, garanti à l'alinéa *c* de l'article 25 du Pacte, la révocation de juges en violation de cette disposition peut constituer une violation de cette garantie considérée à la lumière du paragraphe 1 de l'article 14 qui prévoit l'indépendance du pouvoir judiciaire¹²⁷.

65. Les lois de procédure, ou leur application, qui établissent des distinctions fondées sur l'un quelconque des motifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 2 et à l'article 26, ou ignorent le droit égal des hommes et des femmes visé à l'article 3 de jouir des garanties énoncées à l'article 14 du Pacte, violent non seulement l'obligation faite au paragraphe 1 de cet article qui dispose que «tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice», mais peut aussi constituer une discrimination¹²⁸.

Notes

- ¹ Observation générale n° 24 (1994): *Questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte*, par. 8.
- ² Observation générale n° 29 (2001), art. 4: *Déroptions en période d'état d'urgence*, par. 15.
- ³ *Ibid.*, par. 7 et 15.
- ⁴ Voir Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 15.
- ⁵ Observation générale n° 29 (2001), art. 4: *Déroptions en période d'état d'urgence*, par. 11.
- ⁶ Communications n° 1015/2001, *Perterer c. Autriche*, par. 9.2 (procédure disciplinaire contre un fonctionnaire); et n° 961/2000, *Everett c. Espagne*, par. 6.4 (extradition).
- ⁷ Communication n° 468/1991, *Oló Bahamonde c. Guinée équatoriale*, par. 9.4.
- ⁸ Communication n° 202/1986, *Ato del Avellanal c. Pérou*, par. 10.2 (limitation à l'époux du droit d'ester en justice en ce qui concerne les biens patrimoniaux, ce qui prive les femmes mariées de ce droit). Voir aussi l'Observation générale n° 18 (1989): *Non-discrimination*, par. 7.
- ⁹ Communications n° 377/1989, *Currie c. Jamaïque*, par. 13.4; n° 704/1996, *Shaw c. Jamaïque*, par. 7.6; n° 707/1996, *Taylor c. Jamaïque*, par. 8.2; n° 752/1997, *Henry c. Trinité-et-Tobago*, par. 7.6; et n° 845/1998, *Kennedy c. Trinité-et-Tobago*, par. 7.10.
- ¹⁰ Communication n° 646/1995, *Lindon c. Australie*, par. 6.4.
- ¹¹ Communication n° 779/1997, *Äärelä et Näkkäljärvi c. Finlande*, par. 7.2.
- ¹² Communication n° 450/1991, *I. P. c. Finlande*, par. 6.2.
- ¹³ Communication n° 1347/2005, *Dudko c. Australie*, par. 7.4.
- ¹⁴ Communication n° 1086/2002, *Weiss c. Autriche*, par. 9.6. Pour un autre exemple de violation du principe d'égalité de moyens, voir communication n° 223/1987, *Robinson c. Jamaïque*, par. 10.4 (ajournement d'audience).
- ¹⁵ Communications n° 846/1999, *Jansen-Gielen c. Pays-Bas*, par. 8.2; et n° 779/1997, *Äärelä et Näkkäljärvi c. Finlande*, par. 7.4.
- ¹⁶ Par exemple, s'il n'est pas prévu de procès avec jury pour certaines catégories d'accusés (voir observations finales, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, CCPR/CO/73/UK (2001), par. 18), ou certaines catégories d'infractions.
- ¹⁷ Communication n° 1015/2001, *Perterer c. Autriche*, par. 9.2.

- ¹⁸ Communication n° 112/1981, *Y. L. c. Canada*, par. 9.1 et 9.2.
- ¹⁹ Communication n° 441/1990, *Casnovas c. France*, par. 5.2.
- ²⁰ Communication n° 454/1991, *Garcia Pons c. Espagne*, par. 9.3.
- ²¹ Communication n° 112/1981, *Y. L. c. Canada*, par. 9.3.
- ²² Communication n° 779/1997, *Äärelä et Näkkäljärvi c. Finlande*, par. 7.2 à 7.4.
- ²³ Communication n° 837/1998, *Kolanowski c. Pologne*, par. 6.4.
- ²⁴ Communications n° 972/2001, *Kazantzis c. Chypre*, par. 6.5; n° 943/2000, *Jacobs c. Belgique*, par. 8.7; et n° 1396/2005, *Rivera Fernández c. Espagne*, par. 6.3.
- ²⁵ Communication n° 845/1998, *Kennedy c. Trinité-et-Tobago*, par. 7.4.
- ²⁶ Communication n° 1015/2001, *Perterer c. Autriche*, par. 9.2 (licenciement disciplinaire).
- ²⁷ Communications n° 1341/2005, *Zundel c. Canada*, par. 6.8; et n° 1359/2005, *Esposito c. Espagne*, par. 7.6.
- ²⁸ Voir par. 62 ci-dessous.
- ²⁹ Communication n° 263/1987, *González del Río c. Pérou*, par. 5.2.
- ³⁰ Observations finales concernant la Slovaquie, CCPR/C/79/Add.79 (1997), par. 18.
- ³¹ Communication n° 468/1991, *Oló Bahamonde c. Guinée équatoriale*, par. 9.4.
- ³² Communication n° 814/1998, *Pastukhov c. Bélarus*, par. 7.3.
- ³³ Communication n° 933/2000, *Mundy Busyo et al. c. République démocratique du Congo*, par. 5.2.
- ³⁴ Communication n° 387/1989, *Karttunen c. Finlande*, par. 7.2.
- ³⁵ Id.
- ³⁶ Voir également la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, art. 64, et l'Observation générale n° 31 (2004): *La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*, par. 11.
- ³⁷ Communication n° 1172/2003, *Madani c. Algérie*, par. 8.7.
- ³⁸ Communication n° 1298/2004, *Becerra Barney c. Colombie*, par. 7.2.
- ³⁹ Communications n° 577/1994, *Polay Campos c. Pérou*, par. 8.8; n° 678/1996, *Gutiérrez Vivanco c. Pérou*, par. 7.1; et n° 1126/2002, *Carranza Alegre c. Pérou*, par. 7.5.

- ⁴⁰ Communication n° 678/1996, *Gutiérrez Vivanco c. Pérou*, par. 7.1.
- ⁴¹ Communications n° 577/1994, *Polay Campos c. Pérou*, par. 8.8; et n° 1126/2002, *Carranza Alegre c. Pérou*, par. 7.5.
- ⁴² Communication n° 1058/2002, *Vargas Mas c. Pérou*, par. 6.4.
- ⁴³ Communication n° 1125/2002, *Quispe Roque c. Pérou*, par. 7.3.
- ⁴⁴ Communications n° 678/1996, *Gutiérrez Vivanco c. Pérou*, par. 7.1; n° 1126/2002, *Carranza Alegre c. Pérou*, par. 7.5; n° 1125/2002, *Quispe Roque c. Pérou*, par. 7.3; et n° 1058/2002, *Vargas Mas c. Pérou*, par. 6.4.
- ⁴⁵ Communications n° 577/1994, *Polay Campos c. Pérou*, par. 8.8; et n° 678/1996, *Gutiérrez Vivanco c. Pérou*, par. 7.1.
- ⁴⁶ Communication n° 770/1997, *Gridin c. Fédération de Russie*, par. 8.2.
- ⁴⁷ Voir CERD, communication n° 3/1991, *Narrainen c. Norvège*, par. 9.3.
- ⁴⁸ Communications n° 273/1988, *B. d. B. c. Pays-Bas*, par. 6.3; et n° 1097/2002, *Martínez Mercader et al. c. Espagne*, par. 6.3.
- ⁴⁹ Communications n° 1188/2003, *Riedl-Riedenstein et al. c. Allemagne*, par. 7.3; n° 886/1999, *Bondarenko c. Bélarus*, par. 9.3; et n° 1138/2002, *Arenz et al. c. Allemagne*, décision concernant la recevabilité, par. 8.6.
- ⁵⁰ Communications n° 253/1987, *Kelly c. Jamaïque*, par. 5.13; et n° 349/1989, *Wright c. Jamaïque*, par. 8.3.
- ⁵¹ Communications n° 203/1986, *Muñoz Hermoza c. Pérou*, par. 11.3; et n° 514/1992, *Fei c. Colombie*, par. 8.4.
- ⁵² Voir par exemple les observations finales concernant la République démocratique du Congo (CCPR/C/COD/CO/3 (2006), par. 21), et la République centrafricaine (CCPR/C/CAF/CO/2 (2006), par. 16).
- ⁵³ Communication n° 215/1986, *Van Meurs c. Pays-Bas*, par. 6.2.
- ⁵⁴ Communication n° 301/1988, *R. M. c. Finlande*, par. 6.4.
- ⁵⁵ Communication n° 819/1998, *Kavanagh c. Irlande*, par. 10.4.
- ⁵⁶ Communication n° 770/1997, *Gridin c. Fédération de Russie*, par. 3.5 et 8.3.
- ⁵⁷ Au sujet du lien entre le paragraphe 2 de l'article 14 et l'article 9 du Pacte (détention provisoire), voir par exemple les observations finales concernant l'Italie (CCPR/C/ITA/CO/5 (2006), par. 14) et l'Argentine (CCPR/C/CO/70/ARG (2000), par. 10).

- ⁵⁸ Communication n° 788/1997, *Cagas, Butin et Astillero c. Philippines*, par. 7.3.
- ⁵⁹ Communications n° 207/1986, *Moraël c. France*, par. 9.5; n° 408/1990, *W. J. H. c. Pays-Bas*, par. 6.2; et n° 432/1990, *W. B. E. c. Pays-Bas*, par. 6.6.
- ⁶⁰ Communication n° 1056/2002, *Khachatrian c. Arménie*, par. 6.4.
- ⁶¹ Communication n° 253/1987, *Kelly c. Jamaïque*, par. 5.8.
- ⁶² Communications n° 1128/2002, *Márques de Morais c. Angola*, par. 5.4; et n° 253/1987, *Kelly c. Jamaïque*, par. 5.8.
- ⁶³ Communication n° 16/1977, *Mbenge c. Zaïre*, par. 14.1.
- ⁶⁴ Communications n° 282/1988, *Smith c. Jamaïque*, par. 10.4; et n°s 226 et 256/1987, *Sawyers, Mclean et Mclean c. Jamaïque*, par. 13.6.
- ⁶⁵ Voir communication n° 451/1991, *Harward c. Norvège*, par. 9.5.
- ⁶⁶ Communication n° 1128/2002, *Morais c. Angola*, par. 5.6. Voir également les communications n° 349/1989, *Wright c. Jamaïque*, par. 8.4; n° 272/1988, *Thomas c. Jamaïque*, par. 11.4; n° 230/1987, *Henry c. Jamaïque*, par. 8.2; et n°s 226 et 256/1987, *Sawyers, Mclean et Mclean c. Jamaïque*, par. 13.6.
- ⁶⁷ Communication n° 1128/2002, *Márques de Morais c. Angola*, par. 5.4.
- ⁶⁸ Communications n° 913/2000, *Chan c. Guyana*, par. 6.3; et n° 594/1992, *Phillip c. Trinité-et-Tobago*, par. 7.2.
- ⁶⁹ Voir les observations finales concernant le Canada, CCPR/C/CAN/CO/5 (2005), par. 13.
- ⁷⁰ Communication n° 451/1991, *Harward c. Norvège*, par. 9.5.
- ⁷¹ Communications n° 1117/2002, *Khomidova c. Tadjikistan*, par. 6.4; n° 907/2000, *Siragev c. Ouzbékistan*, par. 6.3; et n° 770/1997, *Gridin c. Fédération de Russie*, par. 8.5.
- ⁷² Voir par exemple la communication n° 818/1998, *Sextus c. Trinité-et-Tobago*, par. 7.2, affaire dans laquelle il s'était écoulé 22 mois entre une inculpation pour un crime passible de la peine de mort et le début du procès, durée non justifiée par des circonstances particulières. Dans la communication n° 537/1993, *Kelly c. Jamaïque*, par. 5.11, il a été considéré qu'un laps de temps de 18 mois entre l'inculpation et l'ouverture du procès ne constituait pas une violation de l'alinéa c du paragraphe 3 de l'article 14. Voir également les communications n° 676/1996, *Yasseen et Thomas c. Guyana*, par. 7.11 (laps de temps de deux ans entre la décision d'une cour d'appel et l'ouverture d'un nouveau procès) et n° 938/2000, *Siewpersaud, Sukhram et Persaud c. Trinité-et-Tobago*, par. 6.2 (procédure pénale d'une durée totale de près de cinq ans sans aucune explication de la part de l'État partie pour justifier ce délai).
- ⁷³ Communication n° 818/1998, *Sextus c. Trinité-et-Tobago*, par. 7.2.

⁷⁴ Communications n° 1089/2002, *Rouse c. Philippines*, par. 7.4; et n° 1085/2002, *Taright, Touadi, Remli et Yousfi c. Algérie*, par. 8.5.

⁷⁵ Communications n° 16/1977, *Mbenge c. Zaïre*, par. 14.1; et n° 699/1996, *Maleki c. Italie*, par. 9.3.

⁷⁶ Communication n° 1123/2002, *Correia de Matos c. Portugal*, par. 7.4 et 7.5.

⁷⁷ Communication n° 646/1995, *Lindon c. Australie*, par. 6.5.

⁷⁸ Communication n° 341/1988, *Z. P. c. Canada*, par. 5.4.

⁷⁹ Communications n° 985/2001, *Aliboeva c. Tadjikistan*, par. 6.4; n° 964/2001, *Saidova c. Tadjikistan*, par. 6.8; n° 781/1997, *Aliev c. Ukraine*, par. 7.3; et n° 554/1993, *LaVende c. Trinité-et-Tobago*, par. 5.8.

⁸⁰ Communication n° 383/1989, *H. C. c. Jamaïque*, par. 6.3.

⁸¹ Communication n° 253/1987, *Kelly c. Jamaïque*, par. 9.5.

⁸² Communication n° 838/1998, *Hendricks c. Guyana*, par. 6.4. Pour le cas d'une absence du représentant légal de l'accusé durant l'audition d'un témoin dans le cadre d'une audience préliminaire, voir la communication n° 775/1997, *Brown c. Jamaïque*, par. 6.6.

⁸³ Communications n° 705/1996, *Taylor c. Jamaïque*, par. 6.2; n° 913/2000, *Chan c. Guyana*, par. 6.2; et n° 980/2001, *Hussain c. Maurice*, par. 6.3.

⁸⁴ Communication n° 917/2000, *Arutyunyan c. Ouzbékistan*, par. 6.3.

⁸⁵ Voir par. 6 ci-dessus.

⁸⁶ Communication n° 219/1986, *Guesdon c. France*, par. 10.2.

⁸⁷ Id.

⁸⁸ Communications n° 1208/2003, *Kurbonov c. Tadjikistan*, par. 6.2 à 6.4; n° 1044/2002, *Shukurova c. Tadjikistan*, par. 8.2 et 8.3; n° 1033/2001, *Singarasa c. Sri Lanka*, par. 7.4; n° 912/2000, *Deolall c. Guyana*, par. 5.1; et n° 253/1987, *Kelly c. Jamaïque*, par. 5.5.

⁸⁹ Voir Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 15. Au sujet de la production d'autres éléments de preuve obtenus en violation de l'article 7 du Pacte, voir par. 6 ci-dessus.

⁹⁰ Communications n° 1033/2001, *Singarasa c. Sri Lanka*, par. 7.4; et n° 253/1987, *Kelly c. Jamaïque*, par. 7.4.

⁹¹ Voir l'Observation générale n° 17 (1989) sur l'article 24 (droits de l'enfant), par. 4.

⁹² Communications n° 1095/2002, *Gomaríz Valera c. Espagne*, par. 7.1; et n° 64/1979, *Salgar de Montejo c. Colombie*, par. 10.4.

⁹³ Communication n° 1089/2002, *Rouse c. Philippines*, par. 7.6.

⁹⁴ Communication n° 230/1987, *Henry c. Jamaïque*, par. 8.4.

⁹⁵ Communication n° 450/1991, *I. P. c. Finlande*, par. 6.2.

⁹⁶ Communication n° 352/1989, *Douglas, Gentles, Kerr c. Jamaïque*, par. 11.2.

⁹⁷ Communication n° 1095/2002, *Gomaríz Valera c. Espagne*, par. 7.1.

⁹⁸ Communication n° 1073/2002, *Terrón c. Espagne*, par. 7.4.

⁹⁹ Id.

¹⁰⁰ Communications n° 1100/2002, *Bandajevsky c. Bélarus*, par. 10.13; n° 985/2001, *Aliboevá c. Tadjikistan*, par. 6.5; n° 973/2001, *Maryam Khalilova c. Tadjikistan*, par. 7.5; n° 623-627/1995, *Domukovsky et consorts c. Géorgie*, par. 18.11; n° 964/2001, *Saidova c. Tadjikistan*, par. 6.5; n° 802/1998, *Rogerson c. Australie*, par. 7.5; et n° 662/1995, *Lumley c. Jamaïque*, par. 7.3.

¹⁰¹ Communication n° 701/1996, *Gómez Vázquez c. Espagne*, par. 11.1.

¹⁰² Communications n° 1110/2002, *Rolando c. Philippines*, par. 4.5; n° 984/2001, *Juma c. Australie*, par. 7.5; et n° 536/1993, *Perera c. Australie*, par. 6.4.

¹⁰³ Voir par exemple les communications n° 1156/2003, *Pérez Escolar c. Espagne*, par. 3; et n° 1389/2005, *Bertelli Gálvez c. Espagne*, par. 4.5.

¹⁰⁴ Communications n° 903/1999, *Van Hulst c. Pays-Bas*, par. 6.4; n° 709/1996, *Bailey c. Jamaïque*, par. 7.2; et n° 663/1995, *Morrison c. Jamaïque*, par. 8.5.

¹⁰⁵ Communication n° 662/1995, *Lumley c. Jamaïque*, par. 7.5.

¹⁰⁶ Communications n° 845/1998, *Kennedy c. Trinité-et-Tobago*, par. 7.5; n° 818/1998, *Sextus c. Trinité-et-Tobago*, par. 7.3; n° 750/1997, *Daley c. Jamaïque*, par. 7.4; n° 665/1995, *Brown et Parish c. Jamaïque*, par. 9.5; n° 614/1995, *Thomas c. Jamaïque*, par. 9.5; et n° 590/1994, *Bennet c. Jamaïque*, par. 10.5.

¹⁰⁷ Communications n° 1100/2002, *Bandajevsky c. Bélarus*, par. 10.13; et n° 836/1998, *Gelazauskas c. Lituanie*, par. 7.2.

¹⁰⁸ Communication n° 554/1993, *LaVende c. Trinité-et-Tobago*, par. 5.8.

¹⁰⁹ Communications n° 750/1997, *Daley c. Jamaïque*, par. 7.5; n° 680/1996, *Gallimore c. Jamaïque*, par. 7.4; et n° 668/1995, *Smith et Stewart c. Jamaïque*, par. 7.3. Voir également la communication n° 928/2000, *Sooklal c. Trinité-et-Tobago*, par. 4.10.

¹¹⁰ Communications n° 963/2001, *Uebergang c. Australie*, par. 4.2; n° 880/1999, *Irving c. Australie*, par. 8.3; et n° 408/1990, *W.J.H. c. Pays-Bas*, par. 6.3.

¹¹¹ Communications n° 880/1999, *Irving c. Australie*, par. 8.4; et n° 868/1999, *Wilson c. Philippines*, par. 6.6.

¹¹² Communication n° 89/1981, *Muhonen c. Finlande*, par. 11.2.

¹¹³ Voir Groupe de travail sur la détention arbitraire (Nations Unies), Avis n° 36/1999 (Turquie), E/CN.4/2001/14/Add.1, par. 9, et Avis n° 24/2003 (Israël), E/CN.4/2005/6/Add.1, par. 30.

¹¹⁴ Communication n° 277/1988, *Terán Jijón c. Équateur*, par. 5.4.

¹¹⁵ Communication n° 1001/2001, *Gerardus Strik c. Pays-Bas*, par. 7.3.

¹¹⁶ Communications n° 692/1996, *A. R. J. c. Australie*, par. 6.4 ; n° 204/1986, *A. P. c. Italie*, par. 7.3.

¹¹⁷ Voir par exemple le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, par. 3 de l'article 20.

¹¹⁸ Par exemple communications n° 1033/2001, *Singarasa c. Sri Lanka*, par. 7.4; et n° 823/1998, *Czernin c. République tchèque*, par. 7.5.

¹¹⁹ Communication n° 1073/2002, *Terrón c. Espagne*, par. 6.6.

¹²⁰ Par exemple communications n° 1044/2002, *Shakurova c. Tadjikistan*, par. 8.5 (violation du paragraphe 1 et des alinéas *b*, *d* et *g* du paragraphe 3 de l'article 14); n° 915/2000, *Ruzmetov c. Ouzbékistan*, par. 7.6 (violation des paragraphes 1 et 2 et des alinéas *b*, *d*, *e* et *g* du paragraphe 3 de l'article 14); n° 913/2000, *Chan c. Guyana*, par. 5.4 (violation des alinéas *b* et *d* du paragraphe 3 de l'article 14); et n° 1167/2003, *Rayos c. Philippines*, par. 7.3 (violation de l'alinéa *b* du paragraphe 3 de l'article 14).

¹²¹ Communications n° 1044/2002, *Shakurova c. Tadjikistan*, par. 8.2; n° 915/2000, *Ruzmetov c. Ouzbékistan*, par. 7.2 et 7.3; n° 1042/2001, *Boimurodov c. Tadjikistan*, par. 7.2; et beaucoup d'autres. Sur l'interdiction d'admettre des éléments de preuve en violation de l'article 7, voir les paragraphes 6 et 41 ci-dessus.

¹²² Communications n° 908/2000, *Evans c. Trinité-et-Tobago*, par. 6.2; n° 838/1998, *Hendricks c. Guyana*, par. 6.3; et beaucoup d'autres.

¹²³ Communication n° 1051/2002, *Ahani c. Canada*, par. 10.9. Voir également les communications n° 961/2000, *Everett c. Espagne*, par. 6.4 (extradition), et n° 1438/2005, *Taghi Khadje c. Pays-Bas*, par. 6.3.

¹²⁴ Voir communication n° 961/2000, *Everett c. Espagne*, par. 6.4.

¹²⁵ Communication n° 909/2000, *Mujuwana Kankanamge c. Sri Lanka*, par. 9.4.

¹²⁶ Communication n° 263/1987, *González del Río c. Pérou*, par. 5.2 et 5.3.

¹²⁷ Communications n° 933/2000, *Mundy Busyo et consorts c. République démocratique du Congo*, par. 5.2; et n° 814/1998, *Pastukhov c. Bélarus*, par. 7.3.

¹²⁸ Communication n° 202/1986, *Ato del Avellanal c. Pérou*, par. 10.1 et 10.2.
