

# DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Manuel destiné aux institutions des droits de l'homme



HAUT-COMMISSARIAT  
DES NATIONS UNIES  
AUX DROITS DE L'HOMME

Droits de l'homme



NATIONS UNIES

Série sur la formation  
professionnelle n°

12



HAUT-COMMISSARIAT  
DES NATIONS UNIES  
AUX DROITS DE L'HOMME

Droits de l'homme



NATIONS UNIES

---

# **Droits économiques, sociaux et culturels**

**Manuel destiné aux  
institutions nationales  
des droits de l'homme**

---

Série sur la formation  
professionnelle No.

**12**

---

NATIONS UNIES  
New York et Genève, 2004

## NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur des documents publiés dans la présente publication est autorisée. Toutefois, en pareil cas, il est demandé que mention soit faite de la source et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité soit communiqué au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Palais des Nations, 8-14, avenue de la paix, CH-1211 Genève 10 (Suisse).

HR/P/PT/12

PUBLICATION DES NATIONS UNIES  
Numéro de vente: F.04.XIV.8  
ISBN 92-1-154163-8  
ISSN 1020-4636

Photographies de couverture:

Organisation des Nations Unies, Département de l'information publique  
Michael Mogensen / Still Pictures  
Commission fidjienne pour les droits de l'homme

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
<b>INTRODUCTION</b> .....	vii
<b>I. LA NATURE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS</b> .....	1
<b>A. LE CADRE NORMATIF</b> .....	3
Les droits de l'homme: un corps de droit unique .....	3
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels .....	5
Observations générales .....	6
Autres textes contenant des indications sur les obligations des États en matière de droits économiques, sociaux et culturels.....	7
<b>B. OBLIGATIONS DES ÉTATS</b> .....	10
«s'engage à agir ... par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives» .....	10
«en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits» .....	11
«au maximum de ses ressources disponibles».....	13
«sans discrimination».....	15
«par l'assistance et la coopération internationales» .....	15
L'obligation de respecter .....	16
L'obligation de protéger .....	19
L'obligation de donner effet.....	20
<b>C. QUELQUES NOTIONS FONDAMENTALES</b> .....	23
Les obligations fondamentales minimums .....	23
La justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels et leur application au niveau national.....	26
Éviter les mesures régressives .....	29
<b>II. LA NATURE DES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME</b> .....	31
<b>A. L'IMPORTANCE D'UN MANDAT AUSSI ÉTENDU QUE POSSIBLE ET CLAIREMENT ÉNONCÉ FONDÉ SUR LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX</b> .....	32
Les Principes de Paris .....	32
<b>B. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE EFFICACE D'UN MANDAT RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS</b> .....	35
Interprétation du mandat.....	35
Indépendance .....	37
Fonctions .....	38
Pouvoirs.....	38
Accessibilité .....	38
Coopération .....	39
Efficacité et capacité techniques.....	40
Responsabilité.....	40

	<i>Page</i>
<b>C. PROBLÈMES QUI SE POSENT AUX INSTITUTIONS NATIONALES POUR PROTÉGER LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS</b> .....	41
Facteurs internes.....	41
Facteurs externes.....	42
<b>III. LE RÔLE DES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME DANS LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS</b> .....	45
<b>A. LE RÈGLEMENT DES VIOLATIONS DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS</b> .....	47
Pourquoi s'occuper des violations des droits économiques, sociaux et culturels? .....	47
Principes de l'instruction .....	49
La plainte, fil conducteur de la procédure.....	50
Les étapes de l'instruction .....	51
Le cas des violations systémiques .....	57
<b>B. LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS</b> .....	60
Pourquoi surveiller la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels? .....	60
Principes .....	61
Un cadre pour le suivi .....	63
<b>C. LA PROMOTION DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS</b> .....	78
Pourquoi promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels? .....	78
Principes .....	79
Cadre pour la promotion des droits économiques, sociaux et culturels .....	81
Encourager l'État à reconnaître ses obligations à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels .....	88
Encourager le pouvoir judiciaire à reconnaître la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels .....	91
À travers une action pédagogique, amener l'opinion publique à prendre conscience des droits économiques, sociaux et culturels et à s'en prévaloir.....	93
Promouvoir le respect par les acteurs non étatiques des droits économiques, sociaux et culturels.....	94
Former des groupes restreints aux droits économiques, sociaux et culturels ....	95
<b>CONCLUSION</b> .....	99
<b>ENCADRÉS</b>	
<b>Normes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels</b>	
1. L'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits .....	7
2. Les principaux organes chargés des droits de l'homme.....	7
3. Les postulats de base proposés par Danilo Türk.....	8
4. Les observations générales et la pratique des expulsions forcées.....	17
5. Les obligations des États, point par point – le droit au logement .....	22

	<i>Page</i>
6. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – directives concernant la présentation des rapports.....	71
<b>Les droits économiques, sociaux et culturels dans la pratique</b>	
1. Des mesures d'un coût abordable pour promouvoir et protéger les droits économiques, sociaux et culturels .....	25
2. Le traitement des droits économiques, sociaux et culturels par la justice en Afrique du Sud: l'institution nationale des droits de l'homme en tant qu'organe de contrôle juridictionnel .....	28
3. Mandat de la Commission fidjienne des droits de l'homme.....	33
4. Mandat de la Commission nationale des droits de l'homme de l'Inde.....	36
5. Commission ougandaise des droits de l'homme.....	39
6. Le contrôle par les enquêtes aux Philippines.....	49
7. La Commission des droits de la personne de l'Ontario (Canada).....	56
8. La Commission australienne des droits de l'homme et de l'égalité des chances.....	58
9. La Commission sud-africaine des droits de l'homme.....	62
10. Indicateurs quantitatifs de la santé.....	65
11. Promouvoir l'indépendance et l'indivisibilité des droits .....	80
12. Définir les buts et formuler les objectifs.....	84
13. En Inde, la Commission nationale des droits de l'homme agit en faveur du droit à la santé.....	89
14. Promouvoir l'intégration des droits économiques, sociaux et culturels dans le programme scolaire .....	91
15. La justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels .....	92
 <b>ANNEXES</b>	
<b>Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels</b> .....	105
Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme .....	115
Observation générale n° 10 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels: Le rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels...	119
Observation générale n° 3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels: La nature des obligations des États parties.....	121
Les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels.....	123
Les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.....	131
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	143



## INTRODUCTION

Les droits de l'homme sont l'expression juridique de ce dont l'être humain a besoin pour mener une vie pleinement humaine. Collectivement, ils constituent un cadre global, holistique. Tous les droits de l'homme – civils, culturels, économiques, politiques et sociaux – sont considérés aujourd'hui comme un ensemble de droits universels, indivisibles et interdépendants, comme il était prévu à l'origine dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948<sup>1</sup>. Une approche globale de la promotion et de la protection des droits de l'homme, donnant leur place aux droits économiques, sociaux et culturels, garantit que les êtres humains sont traités comme des personnes à part entière et qu'ils peuvent jouir simultanément de tous les droits et libertés et de la justice sociale.

### ***La promotion et la protection des droits économiques, sociaux et culturels***

Après une longue période de désintérêt relatif, de grands progrès ont été faits ces dernières années dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. La Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en 1993, ont marqué une étape importante dans ce processus, préconisant «un effort concerté pour assurer la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels aux niveaux national, régional et international»<sup>2</sup>. L'attention portée aux droits économiques, sociaux et culturels s'est singulièrement accrue, dans le cadre de l'ONU d'une part et aussi parce que de nombreux pays ont inscrit le respect des droits économiques, sociaux et culturels dans leur Constitution et dans leurs lois en tant que normes juridiques.

Cependant, dans un monde où «un cinquième de la population des pays en développement connaît chaque jour la faim, un quart est privé de moyens de survie essentiels, à commencer par l'eau potable, et un tiers végète dans la misère la plus extrême, dans des conditions d'existence si précaires que les mots sont impuissants à les décrire»<sup>3</sup>, il est vital de s'attacher avec une attention et une ardeur renouvelées à la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent jouer un rôle important dans un effort concerté pour promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels. En même temps que ces droits prenaient de l'importance ces 10 dernières années, les institutions nationales des droits de l'homme se multipliaient et gagnaient en efficacité. En 1991, les premières Rencontres internationales sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme organisées par l'ONU se sont tenues à Paris. Les institutions qui y étaient représentées ont rédigé et adopté des normes internationales minimums pour garantir l'efficacité des institutions nationales des droits de l'homme: ce sont les Principes concernant le statut des institutions nationales, connus sous le nom de «Principes de Paris» (voir l'annexe). Ces normes ont été entérinées en 1992 par la Commission des droits de l'homme et en 1993 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a aussi réaffirmé l'importance des institutions nationales des droits de l'homme, recommandé le renforcement des activités des Nations Unies destinées à répondre aux demandes d'assistance des États

<sup>1</sup> La Déclaration universelle des droits de l'homme, qui consacre des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels, devait être suivie, selon l'intention de ses auteurs, d'un pacte unique sur les droits de l'homme. Toutefois, des facteurs politiques, idéologiques et autres ont fait obstacle à ce projet et deux Pactes internationaux ont finalement été adoptés, près de 20 ans après la promulgation de la Déclaration universelle.

<sup>2</sup> Déclaration et Programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne le 25 juin 1993 (A/CONF.157/23), partie II, par. 98.

<sup>3</sup> *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, PNUD, New York, p. 2.

qui souhaitent créer ou renforcer leurs propres institutions nationales dans ce domaine, et le renforcement de la coopération entre ces institutions, les organisations régionales et l'ONU. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, en application de cette recommandation, a entrepris un vaste programme d'assistance et de coopération techniques. Le Programme des Nations Unies pour le développement, le Secrétariat du Commonwealth, l'Organisation internationale de la francophonie, l'Institut interaméricain des droits de l'homme, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, l'International Ombudsman Institute et les organisations internationales et régionales de la société civile ont commencé aussi à jouer un rôle plus actif dans la promotion des institutions nationales des droits de l'homme.

Le surcroît d'intérêt suscité dans ces institutions par les droits économiques, sociaux et culturels a cependant été inégal et sporadique. Dans de nombreux cas, les institutions nationales des droits de l'homme ont été moins actives que beaucoup d'autres organismes à cet égard<sup>4</sup>. Des distinctions fallacieuses persistantes entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, la méconnaissance de la nature juridique et du contenu des droits économiques, sociaux et culturels ont nui à l'efficacité des actions menées pour les défendre<sup>5</sup>.

Dans une certaine mesure, la difficulté de réaliser pleinement les droits économiques, sociaux et culturels face à la pauvreté qui règne à l'état endémique dans de nombreux pays et à l'accentuation des inégalités de richesse et de revenu entre les États et à l'intérieur d'un même État décourage les organisations d'agir sur le front des droits économiques, sociaux et culturels, alors qu'elles ont d'autres défis à relever. Cependant, on attache aujourd'hui une plus grande importance au développement de la capacité des institutions nationales des droits de l'homme d'intensifier leurs activités de promotion et de protection de ces droits. Le présent manuel a précisément pour objet de contribuer à ces efforts.

### ***Le rôle des institutions nationales des droits de l'homme***

Divers organes et mécanismes internationaux ont compris le rôle important que peuvent jouer les institutions nationales des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels<sup>6</sup>. Tout particulièrement, le Comité des droits

<sup>4</sup> Dans un rapport récent, le Conseil international pour l'étude des droits de l'homme, par exemple, a souligné de manière tout à fait explicite la nécessité pour les institutions nationales des droits de l'homme de s'intéresser davantage aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans ce rapport, le Conseil a recommandé aux institutions nationales des droits de l'homme de s'occuper des droits économiques, sociaux et culturels. De plus en plus, la pauvreté et l'inégalité de l'accès à l'éducation, au logement et aux services de santé creusent les disparités dans le progrès social et la qualité de la vie. Les institutions nationales des droits de l'homme ne peuvent pas répondre aux besoins des groupes vulnérables sans tenir compte des droits économiques, sociaux et culturels. Certaines le font déjà, mais beaucoup n'ont pas encore commencé à consacrer des ressources à la mise en œuvre de ces droits, ou à les prendre sérieusement en considération. Les institutions nationales des droits de l'homme qui vont être créées devraient inscrire dans leur mandat les droits économiques, sociaux et culturels. Celles dont le mandat ne porte pas encore sur ces droits devraient envisager de le modifier dans ce sens. Dans la pratique, il conviendrait d'identifier les zones d'exclusion et de proposer un programme de gestion de ces questions, de contrôler les politiques du gouvernement en matière de droits économiques, sociaux et culturels, d'accepter les demandes qui élargissent l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels et d'identifier les méthodes qui rendent les droits économiques, sociaux et culturels justiciables (International Council on Human Rights Policy, *Les institutions nationales des droits de l'homme: performance et légitimité*, Versoix, Suisse, 2000).

<sup>5</sup> Ces affirmations fallacieuses concernent souvent des distinctions opposant le caractère prétendument positif des uns et négatif des autres, le caractère prétendument gratuit des droits civils et politiques et le coût qu'entraînerait invariablement la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, le fait que les droits civils et politiques peuvent être mis en œuvre immédiatement alors que les droits économiques, sociaux et culturels ne pourraient l'être que progressivement, ou encore le débat concernant la justiciabilité ou la non-justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. Démontre la fausseté de ces distinctions arbitraires a été la tâche essentielle des militants des droits économiques, sociaux et culturels ces dernières décennies, tâche dont l'importance a maintenant reculé devant la nécessité d'améliorer les mesures destinées à garantir la réalisation de ces droits.

<sup>6</sup> Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, dans sa recommandation générale XVII concernant la création d'organismes nationaux en vue de faciliter l'application de la Convention [internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale], a recommandé que les États parties,

économiques, sociaux et culturels, dans son Observation générale n° 10 sur le rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels (voir l'annexe), a souligné que ces institutions

«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.».

De même, les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels (voir l'annexe) soulignent que:

«Les organismes de défense et de promotion des droits de l'homme, tels que les médiateurs et les commissions nationales des droits de l'homme, devraient s'attaquer aux violations des droits économiques, sociaux et culturels avec la même ardeur que celle avec laquelle ils s'attaquent aux violations des droits civils et politiques (Directive 25).».

Baucoup d'institutions nationales des droits de l'homme sont de plus en plus conscientes de la nécessité de protéger et de promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels<sup>7</sup>. Un grand nombre d'organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme et d'auteurs spécialistes de ce domaine poussent à la poursuite et au développement de ces activités de protection et de promotion<sup>8</sup>. Le Conseil international pour l'étude des droits de l'homme, par exemple, dans un rapport de mars 2000 sur la performance et la légitimité des institutions nationales des droits de l'homme, a recommandé que ces institutions examinent la question des droits économiques, sociaux et culturels, en suggérant qu'elles identifient les zones d'exclusion et proposent un programme de gestion de ces questions<sup>9</sup>.

---

compte tenu, *mutatis mutandis*, des Principes concernant le statut des institutions nationales annexés à la résolution 1992/54 adoptée le 3 mars 1992 par la Commission des droits de l'homme, «créent des commissions nationales ou d'autres organismes appropriés entre autres pour atteindre les objectifs suivants: a) promouvoir le respect sans aucune discrimination de la jouissance des droits de l'homme, tels qu'ils sont expressément énoncés à l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale». L'article 5 de cette Convention réaffirme toute une série de droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>7</sup> Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans ses observations finales (E/C.12/1/Add.31 du 10 décembre 1998), sur le troisième rapport périodique présenté par le Canada dans le cadre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, s'est félicité de la déclaration de la Commission canadienne des droits de l'homme constatant les carences de la protection et de l'exercice des droits économiques et sociaux au Canada, ainsi que de sa proposition d'inclure ces droits dans la législation relative aux droits de la personne, ainsi que le Comité l'avait recommandé. À cette occasion, le Comité a aussi noté avec inquiétude que les gouvernements de l'Ontario et du Québec avaient adopté une législation permettant de verser les prestations d'assistance sociale directement aux propriétaires sans le consentement des bénéficiaires, bien que la Commission des droits de la personne du Québec et un tribunal des droits de la personne de l'Ontario aient jugé que cette manière de traiter les bénéficiaires de l'aide sociale constituait une pratique discriminatoire. Voir aussi *National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers: Input into the Discussions on the Establishment and Development of the Functions of National Human Rights Institutions*, Lindsnaes, Lindholt et Yigen, dir. publ. (Copenhague, Centre danois des droits de l'homme, 2000).

<sup>8</sup> «Les commissions nationales des droits de l'homme et les droits économiques, sociaux et culturels» (module 23), dans *Le Cercle des droits – Activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels: Un outil pour la formation* (Programme international de stages sur les droits de l'homme et Forum asiatique pour les droits de l'homme et le développement, 2000). Voir aussi Mario Gomez: «Social economic rights and human rights commissions» dans *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 1 (février 1995), p. 155 à 169.

<sup>9</sup> Conseil international pour l'étude des droits de l'homme, *Les institutions nationales des droits de l'homme: performance et légitimité* (Versoix, Suisse, mars 2000) ([www.ichrp.org](http://www.ichrp.org)).

En juillet 2000, la Conférence du Commonwealth sur les institutions nationales de défense des droits de l'homme a recommandé ce qui suit:

«les institutions nationales, que les lois d'habilitation et la constitution nationale reconnaissent ou non la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, devraient employer tous les moyens possibles pour traiter des questions liées à la promotion de ces droits<sup>10</sup>.».

Les institutions nationales des droits de l'homme ont de nombreuses fonctions liées à la protection et à la promotion de ces droits: elles reçoivent des plaintes, font des enquêtes, surveillent le respect des obligations découlant des traités relatifs aux droits de l'homme, conseillent l'État sur l'application sur le plan interne des traités internationaux énonçant ces obligations, recommandent des changements politiques et mènent des activités de formation et d'information du public. Elles peuvent exercer ces fonctions tout aussi efficacement pour la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels que pour celles des droits civils et politiques. Toutefois, pour accorder l'attention qui convient aux droits économiques, sociaux et culturels, il faut qu'elles en comprennent bien la nature juridique et les obligations qui en découlent pour l'État en vertu du droit international et du droit interne. Elles ont aussi besoin d'étudier l'étendue de leur mandat, de réexaminer leurs ressources internes et extérieures et de s'attaquer aux problèmes de la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels.

### ***L'objectif du manuel***

Le présent manuel vise à aider les institutions nationales des droits de l'homme à tirer le meilleur parti possible de leur mission et de leurs pouvoirs en matière de droits économiques, sociaux et culturels. Il a pour but d'aider ces institutions à mettre au point des politiques et des procédures et à développer leurs capacités en vue d'intégrer davantage les droits économiques, sociaux et culturels dans leur travail, leur permettant ainsi de s'attaquer à la pauvreté et au développement, par exemple, dans un cadre spécifiquement conçu pour les droits économiques, sociaux et culturels.

On passera en revue dans ce manuel les moyens par lesquels les institutions nationales des droits de l'homme pourraient plus efficacement promouvoir et protéger les droits économiques, sociaux et culturels. On y étudiera comment il est possible d'interpréter les mandats de ces institutions de manière à ce qu'elles puissent s'occuper aussi des droits économiques, sociaux et culturels, comment elles pourraient mieux exercer leurs fonctions et pouvoirs à l'égard de ces droits, comment elles pourraient utiliser leurs ressources avec le maximum d'efficacité et de rentabilité, et comment elles pourraient faire respecter ces droits dans les contextes politiques et sociaux dans lesquels elles travaillent.

Même si le manuel porte spécifiquement sur la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels, une grande partie de son contenu est également applicable au travail des institutions nationales des droits de l'homme en matière de droits civils et politiques.

### ***Les destinataires du manuel***

Destiné essentiellement au personnel des institutions nationales des droits de l'homme, le manuel peut aussi servir d'outil à tous ceux qui participent à la création d'institutions nouvelles et aux partenaires des institutions existantes qui souhaitent l'intégration des droits économiques, sociaux et culturels dans le mandat et les activités de celles-ci.

---

<sup>10</sup> *Protecting Human Rights: The Role of National Institutions*, Conférence du Commonwealth sur les institutions nationales de défense des droits de l'homme, 4-6 juillet 2000 (Cambridge, Secrétariat du Commonwealth), p. 20.

### ***Comment utiliser le manuel***

Le manuel se veut instructif, d'application large, d'intérêt général et d'utilisation facile. Dans la mesure du possible, il comprend des études de cas pratiques et des exemples illustrant la manière dont les institutions nationales des droits de l'homme abordent les problèmes posés par les droits économiques, sociaux et culturels. Les principaux instruments internationaux y sont annexés, et il contient aussi une bibliographie. On pourrait l'adapter et en faire un guide du formateur pour les institutions nationales des droits de l'homme.

L'ouvrage est divisé en trois grandes sections:

La **SECTION 1** vise à faire mieux comprendre la nature juridique des droits économiques, sociaux et culturels et des obligations qui incombent aux États, en droit international et en droit interne, de les promouvoir et de les protéger.

La **SECTION 2** étudie le rôle important que ces institutions peuvent jouer dans la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels, si elles comprennent et interprètent plus largement leur mandat, leurs pouvoirs et leurs fonctions. Elle passe aussi en revue les défis à relever en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

La **SECTION 3** porte sur les stratégies pratiques permettant aux institutions nationales des droits de l'homme d'œuvrer efficacement à la promotion et à la protection des droits économiques, sociaux et culturels.



---

# **I. LA NATURE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

---

Les droits économiques, sociaux et culturels sont pleinement reconnus en droit international des droits de l'homme. Historiquement, ces droits n'ont pas reçu autant d'attention que les droits civils et politiques, mais cette situation a commencé à changer. On examinera dans la présente section du manuel la nature juridique de ces droits et des obligations qu'ils imposent aux États.

Comme on le montrera dans la section suivante, les institutions nationales des droits de l'homme ont un rôle important à jouer dans la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels. Pour s'en acquitter de manière efficace, les membres et le personnel de ces institutions ont besoin d'avoir une idée globale des fondements juridiques des droits économiques, sociaux et culturels et des obligations correspondantes des États ainsi que d'autres caractéristiques de ces droits. Cette section est consacrée à ces questions, et décrit brièvement le cadre normatif des droits économiques, sociaux et culturels et les obligations juridiques des États qui ont reconnu ces droits.

## A. LE CADRE NOMINATIF

Les droits économiques, sociaux et culturels sont considérés comme une partie intégrante du droit international des droits de l'homme. Les principaux instruments internationaux qui mentionnent expressément les droits économiques, sociaux et culturels sont:

- La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948);
- La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965);
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966);
- La Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social (1969);
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979);
- La Déclaration sur le droit au développement (1986);
- La Convention relative aux droits de l'enfant (1989);
- La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990)<sup>11</sup>.

De plus, de nombreux instruments régionaux portant sur les droits de l'homme traitent des droits économiques, sociaux et culturels, notamment:

- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981);
- Le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador) (1988);
- La Charte sociale européenne (révisée en 1996) et son protocole additionnel.

Les droits économiques, sociaux et culturels sont aussi largement reconnus dans les systèmes de droit interne – mais pas dans la même mesure que les droits civils et politiques. Des dizaines de constitutions nationales, comme celles de l'Afrique du Sud, de la Finlande et du Portugal par exemple, reconnaissent expressément les droits économiques, sociaux et culturels comme des droits pleinement justiciables. La protection et la promotion de ces droits sont citées parmi les obligations générales de l'État dans le domaine juridique et politique dans de nombreuses autres constitutions nationales, y compris celles de l'Inde, des Pays-Bas et du Mexique. Tous les États, ou presque, ont des lois internes incorporant des éléments des droits économiques, sociaux et culturels. Le statut juridique de ces droits n'est donc pas contesté. Seul un petit nombre de systèmes internes incorporent tous les éléments de tous les droits économiques, sociaux et culturels, mais la grande majorité des États a ratifié les instruments internationaux qui reconnaissent ces droits et adopté des lois nationales et locales visant à leur donner effet.

### ***Les droits de l'homme: un corps de droit unique***

Les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas fondamentalement différents les uns des autres, ni dans le droit ni dans la pratique. Tous ces droits sont indivisibles et interdépendants.

<sup>11</sup> En outre, un grand nombre de conventions et de recommandations adoptées par l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et d'autres organisations intergouvernementales ont établi des normes spécifiques reconnaissant différents droits économiques, sociaux et culturels. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés énonce aussi les droits économiques, sociaux et culturels spécifiques des réfugiés.

## **NORMES RELATIVES AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

### **1. L'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits**

L'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme – civils, culturels, économiques, politiques et sociaux – sont des caractères fondamentaux du droit international des droits de l'homme, maintes fois réaffirmés, de la manière la plus frappante peut-être, par la Conférence mondiale de 1993 sur les droits de l'homme<sup>12</sup>.

Il n'en a pas toujours été ainsi. Et même, les militants des droits de l'homme ont dû déployer des efforts immenses pour obtenir dans les textes et en pratique la reconnaissance de l'interdépendance des droits. Les principes de l'indivisibilité et de l'interdépendance sont au cœur des droits de l'homme, de même que la dignité inhérente à la personne humaine, la participation et l'égalité des sexes.

Le caractère indivisible et interdépendant de tous les droits de l'homme signifie que les droits économiques, sociaux et culturels s'appliquent à tous les individus sur un pied d'égalité et sans discrimination, qu'ils donnent lieu à des obligations concrètes de l'État, qu'ils sont justiciables et que les hommes et les femmes peuvent et doivent les faire valoir.

Tous les droits doivent être traités comme égaux par les institutions nationales des droits de l'homme dans leurs efforts pour protéger et promouvoir les droits de l'homme.

Tous les traités relatifs aux droits de l'homme contiennent des dispositions qui ont un rapport direct avec les droits économiques, sociaux et culturels. Même le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres conventions qui, en apparence, traitent exclusivement des droits civils et politiques, en reconnaissant le droit à la vie, à l'égalité de protection de la loi et à la liberté de réunion, reconnaissent en même temps indirectement des éléments constitutifs des droits économiques, sociaux et culturels. Dans de nombreux pays, les tribunaux l'ont d'ailleurs reconnu<sup>13</sup>. Par exemple, de nombreux tribunaux ont jugé que le droit à la vie suppose nécessairement d'autres droits essentiels à une qualité élémentaire de vie, comme le droit à l'éducation et aux soins de santé. Le maintien des deux catégories traditionnelles de droits est de

<sup>12</sup> On trouve l'une des principales réaffirmations de l'égalité de nature de ces deux séries de droits dans la résolution 32/130 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 16 décembre 1977, qui affirme que a) tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales sont indivisibles et interdépendants; une attention égale et une considération urgente devront être accordées à la réalisation, la promotion et la protection tant des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels; b) la jouissance complète des droits civils et politiques est impossible sans celle des droits économiques, sociaux et culturels; c) les progrès durables dans la voie de l'application des droits de l'homme supposent une politique nationale et internationale rationnelle et efficace de développement économique et social.

<sup>13</sup> Dans le cadre de l'application de la Convention européenne relative aux droits de l'homme, l'affaire *Airey* est peut-être la plus souvent citée à cet égard: «[S]i [la Convention] énonce pour l'essentiel des droits civils et politiques, nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique ou social. Avec la Commission, la Cour [européenne des droits de l'homme] n'estime donc pas devoir écarter telle ou telle interprétation pour le simple motif qu'à l'adopter on risquerait d'empiéter sur la sphère des droits économiques et sociaux; nulle cloison étanche ne sépare celle-ci du domaine de la Convention.». (CEDH, *Airey*, arrêt du 9 octobre 1979, série A, n° 32, par. 26). Voir aussi les affaires *Feldbrugge c. Pays-Bas* (CEDH série A, n° 99) et *Deumeland c. Allemagne* (CEDH, série A, n° 100), jugées en 1986, dans lesquelles la Cour a décidé que certaines formes de prestations de sécurité sociale relèvent de la disposition de l'article 6.1 sur les droits et obligations de caractère civil et sont donc justiciables sur le plan interne. Pour l'application de ces idées au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, voir les affaires *Broeks c. Pays-Bas* (communication n° 172/184), document des Nations Unies CCPR/C/29/D/172/1984 du 16 avril 1987, *L. G. Danning c. Pays-Bas* (communication n° 180/1984), document des Nations Unies CCPR/C/29/D/180/1984 du 16 avril 1987, et *Zwaan de Vries c. Pays-Bas* (communication n° 182/1984), document des Nations Unies CCPR/C/29/D/182/1984 du 16 avril 1987, examinées par le Comité des droits de l'homme.

plus en plus dépourvu de sens et d'intérêt, et résulte de la méconnaissance et d'une mauvaise interprétation du droit relatif aux droits de l'homme et des violations de ce droit. Beaucoup des droits de la personne sont perméables par essence. Les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels devraient être fusionnés et non pas clivés<sup>14</sup>. Ainsi, toutes les normes relatives aux droits de l'homme pourront être utilisées pour appuyer les revendications de droits économiques, sociaux et culturels.

Une telle approche unifiée des droits de l'homme englobe les principes de l'égalité et de la non-discrimination, qui sont le socle du droit relatif aux droits de l'homme. Ces principes supposent l'égalité de traitement, l'égle protection de la loi, l'égalité des chances et l'égalité effective. Bien qu'associés en général aux droits civils et politiques, ces principes s'appliquent de la même façon aux droits économiques, sociaux et culturels. Leur importance continuera de grandir, en particulier à mesure que de nouvelles formes d'égalité effective seront reconnues et qu'il sera admis que les droits à l'égalité entraînent pour les États une obligation positive d'agir, et non une simple obligation d'abstention<sup>15</sup>.

### ***Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels***

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) reste le traité fondateur en ce qui concerne ces droits. Il reconnaît les droits suivants:

- Autodétermination (art. 1<sup>er</sup>);
- Égalité des hommes et des femmes (art. 3);
- Travail et conditions favorables de travail (art. 6 et 7);
- Droit de constituer des syndicats et d'y adhérer (art. 8);
- Sécurité sociale (art. 9);
- Protection de la famille, de la mère et de l'enfant (art. 10);
- Niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants (art. 11);
- Le meilleur état de santé et les meilleurs soins de santé qu'il soit possible d'atteindre (art. 12);
- Éducation (art. 13);
- Enseignement primaire, gratuit et obligatoire (art. 14);
- Participation à la vie culturelle; bénéfice du progrès scientifique; bénéfice de la protection des productions scientifiques, littéraires ou artistiques dont l'individu est l'auteur (art. 15)<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Craig Scott, *The interdependence and permeability of human rights norms: towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights*, *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 27, n° 4, 1989; voir en particulier les pages 851 à 878.

<sup>15</sup> Voir, par exemple, *Schacter c. Canada* (1990), Cour fédérale d'appel du Canada, 2 F.C. 129. Voir aussi Paul Hunt, *Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives* (Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996), p. 95 à 106.

<sup>16</sup> Outre les droits énoncés dans le Pacte, les institutions nationales des droits de l'homme devront aussi connaître les règles juridiques internationales relatives aux dérogations, restrictions et limites que les gouvernements tenteront peut-être d'invoquer, et avoir des stratégies bien préparées pour faire face à toute tentative des États de se retrancher de mauvaise foi derrière ces principes pour se soustraire à leurs obligations de promouvoir la jouissance de ces droits. Les institutions nationales des droits de l'homme devraient veiller à ce que toutes dérogations, restrictions ou limites que les États parties cherchent à imposer au Pacte en vertu des articles 4 et 5 répondent aux critères suivants: elles sont conformes à la loi; elles sont nécessaires dans une société démocratique; elles sont appliquées de façon à protéger les droits d'autrui; elles sont proportionnées aux objectifs recherchés; elles sont les moins restrictives et intrusives possibles; elles ne créent pas de discrimination arbitraire contre aucun individu ou groupe; elles sont à la fois raisonnables et justifiables.

Au mois d'avril 2004, 149 États étaient devenus parties au Pacte, s'engageant ainsi volontairement à mettre en œuvre les normes et dispositions qu'il contient et à leur donner effet. Six autres États avaient signé le Pacte, mais ne l'avaient pas encore ratifié, ce qui signifie qu'ils acceptent les droits reconnus par le Pacte, mais non pas les obligations correspondantes. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels surveille le respect par les États de leurs obligations découlant du Pacte. Il a publié de nombreuses observations finales sur les rapports périodiques présentés par les États sur la manière dont ils appliquent le Pacte, et adopté une série d'observations générales sur l'interprétation et l'application d'un certain nombre de ses dispositions.

En 1993, la Conférence mondiale des droits de l'homme a recommandé l'élaboration et l'adoption d'un protocole facultatif qui accorderait aux individus et aux groupes le droit de présenter des communications (plaintes) concernant les violations du Pacte. À sa quinzième session, tenue à Genève en 1996, le Comité a achevé l'examen d'un projet de protocole<sup>17</sup> qu'il a présenté à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-troisième session, à Genève, en 1997. Le protocole proposé n'a pas encore été adopté par les organes compétents des Nations Unies.

### **Observations générales**

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels adopte des observations générales pour indiquer comment interpréter et appliquer les dispositions du Pacte. Ces observations ajoutent de la substance aux normes et dispositions contenues dans le Pacte. Comme celles qui sont adoptées par d'autres organes des droits de l'homme, ce sont des textes importants expliquant le contenu, l'intention et la signification juridique des droits dont elles traitent.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté les observations générales suivantes<sup>18</sup>:

- Observation générale n° 1: Rapports des États parties (1989);
- Observation générale n° 2: Mesures internationales d'assistance technique (art. 22 du Pacte) (1990);
- Observation générale n° 3: La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1 du Pacte) (1990);
- Observation générale n° 4: Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte) (1991);
- Observation générale n° 5: Personnes souffrant d'un handicap (1994);
- Observation générale n° 6: Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées (1995);
- Observation générale n° 7: Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte): expulsions forcées (1997);
- Observation générale n° 8: Rapport entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels (1997);
- Observation générale n° 9: Application du Pacte au niveau national (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 (1998);

<sup>17</sup> E/CN.4/1997/105, annexe.

<sup>18</sup> Les observations générales adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et les autres organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme figurent dans le document HRI/GEN/1/Rev.6.

- Observation générale n° 11: Plans d'action pour l'enseignement primaire (art. 14 du Pacte) (1999);
- Observation générale n° 12: Le droit à une nourriture suffisante (art. 11 du Pacte) (1999);
- Observation générale n° 13: Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte) (1999);
- Observation générale n° 14: Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte) (2000);
- Observation générale n° 15: Le droit à l'eau (2002).

## **NORMES RELATIVES AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

### **2. Les principaux organes chargés des droits de l'homme**

De nombreux organes internationaux et régionaux qui s'occupent des droits de l'homme s'intéressent spécialement aux droits économiques, sociaux et culturels. Ils contribuent à approfondir la nature et le contenu de ces droits, et sont à l'origine d'une jurisprudence abondante en la matière. Les plus importants à cet égard sont:

- Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui surveille l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;
- Le Comité européen des droits sociaux, qui vérifie le respect de la Charte sociale européenne<sup>19</sup> et examine les plaintes déposées dans le cadre d'une procédure de réclamations collectives;
- La Cour européenne des droits de l'homme, qui surveille l'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- La Commission des droits de l'homme (des Nations Unies) et sa Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, et les rapporteurs spéciaux désignés par elles pour étudier différents problèmes touchant aux droits économiques, sociaux et culturels.

### ***Autres textes contenant des indications sur les obligations des États en matière de droits économiques, sociaux et culturels***

Plusieurs autres textes faisant autorité donnent des indications complémentaires sur la nature et la substance des obligations des États en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>19</sup> En application de la Charte sociale, par exemple, on a mis au point une méthodologie dite du «seuil de décence»: pour déterminer si les États parties respectent le droit énoncé par l'article 4.1 de la Charte («Le droit des travailleurs à une rémunération suffisante pour leur assurer, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie décent»), le Comité européen des droits sociaux, tout en reconnaissant la diversité des conditions économiques et sociales des États parties, a décidé que tout salaire (augmenté des prestations sociales) qui serait inférieur à 68 % du salaire national moyen n'atteindrait pas ce seuil de décence et ne serait donc pas conforme aux normes de la Charte. Cette mesure du respect de la Charte montre clairement que les organes qui statuent sur les droits de l'homme peuvent par leur jurisprudence préciser des normes relativement vagues et conclure à des violations, même sur la base de dispositions conventionnelles peu précises en apparence.

En 1986, un groupe d'éminents experts internationaux du droit international, réuni à l'Université de Limburg à Maastricht (Pays-Bas), a rédigé une série de principes sur les obligations concernant ces droits, les *Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Ces principes offrent une interprétation des dispositions essentielles du Pacte. Ils fournissent un cadre général permettant de comprendre la nature juridique des normes énoncées par le Pacte, et sont largement utilisés comme moyen d'interprétation. Adoptés avant l'Observation générale n° 3 de 1990 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des États parties en vertu du Pacte, ils ont eu une grande influence sur le Comité lorsque celui-ci a entrepris de rédiger cette observation. Les Principes de Limburg portent aussi sur les rapports que doivent faire les États sur l'application qu'ils font du Pacte. On les trouvera en annexe au manuel.

En 1992, Danilo Türk, Rapporteur spécial chargé par la Sous-Commission de la prévention de la discrimination et de la protection des minorités (aujourd'hui Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme) de suivre la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, a défini quelques postulats de base concernant ces droits, qui portent essentiellement sur la nature des obligations des États à cet égard.

### **NORMES RELATIVES AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

#### **3. Les postulats de base proposés par Danilo Türk<sup>20</sup>**

- a) Tous les États sont légalement tenus, à des degrés divers, de garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Ces obligations ont des dimensions locales, nationales, régionales et internationales.
- b) Les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques sont interdépendants et la base juridique sur laquelle ils reposent est aussi forte dans les deux cas. Ce sont par essence des droits non temporels; leur application doit être constante et durable, quelles que soient les vicissitudes, fréquentes, du climat économique intérieur et extérieur. Il faut veiller en permanence à utiliser «toutes les ressources disponibles» pour garantir l'exercice de ces droits.
- c) Si, dans le détail, les obligations des États peuvent différer, tous les droits de l'homme doivent être exercés selon le principe de l'égalité d'accès et des chances en fait et en droit pour tous. Il faut accorder la priorité voulue aux groupes de la société les plus vulnérables et les plus défavorisés et, partant, le moins à même de faire prévaloir ces droits par eux-mêmes.
- d) Les États dont la législation contient des obligations spécifiques en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, sont tenus, indépendamment de leur niveau de développement économique, de garantir à tous le respect des droits de subsistance minimums.
- e) Les obligations juridiques concernant l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels sont multidimensionnelles. Au niveau macroéconomique, elles visent notamment i) les gouvernements et les organismes nationaux et locaux ainsi que les tiers susceptibles de manquer à ces obligations; ii) la communauté internationale des États; et iii) les organisations et les institutions intergouvernementales.
- f) Il découle du point e) que tous les agents auxquels leur mandat impose, implicitement ou explicitement, d'œuvrer à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels devraient prendre conscience du rapport direct entre leurs

<sup>20</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/17, par. 52.

activités et l'application de ce groupe de droits, et faire en sorte que les politiques, projets, perspectives et programmes qu'ils conçoivent ne puissent entraver leur exercice ou porter atteinte à la capacité de l'État de s'acquitter de ses propres responsabilités juridiques.

- g) Les droits de l'homme n'existent pas dans le vide. L'exercice de tous les droits, y compris les droits socioéconomiques, dépend d'une gamme étendue de choix et de forces économiques, sociaux, politiques, historiques, philosophiques et juridiques. Chacun d'eux, conjugué aux autres, jouera un rôle important dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Aucun ne doit être surestimé et aucun ne doit être négligé.
- h) L'intégration et l'internationalisation de plus en plus poussées de l'économie mondiale, ainsi que les structures et les processus politiques et sociaux rendent la coopération et la responsabilité internationales encore plus importantes.

En 1997, les Principes de Limburg ont été complétés par des directives établies par d'autres experts du droit international réunis à Maastricht. Les *Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels* traitent de l'importance de ce groupe de droits, des violations de ces droits par commission ou omission, de la responsabilité des violations et du droit des victimes à des recours utiles. On trouvera aussi les Directives de Maastricht dans l'annexe du manuel.

## B. OBLIGATION DES ÉTATS

L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels souligne les obligations fondamentales qui incombent aux États parties à l'égard de chacun des droits consacrés par le Pacte<sup>21</sup>. Les institutions nationales des droits de l'homme devront connaître parfaitement les termes de l'article 2, la manière dont ces termes ont été interprétés et la manière dont cet article peut être utilisé pour renforcer la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels au niveau national.

L'article 2 dispose ce qui suit:

### **Article 2**

1. Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.
2. Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.
3. Les pays en développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non-ressortissants.

Plusieurs principes essentiels de l'article 2, ainsi que les obligations générales créées par la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels, demandent à être développés. Ce sont:

- «s'engage à agir ... par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives»;
- «en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits»;
- «au maximum de ses ressources disponibles»;
- «sans discrimination»;
- «par l'assistance et la coopération internationales»;
- L'obligation de respecter;
- L'obligation de protéger;
- L'obligation de donner effet.

### **«s'engage à agir ... par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives»**

L'article 2.1 impose aux États parties l'obligation de commencer immédiatement à prendre des mesures pour que tous les droits consacrés par le Pacte puissent être exercés

<sup>21</sup> L'un des ouvrages qui ont eu le plus d'influence sur la définition des obligations des États est celui de Philip Alston et Gerard Quinn, «The nature and scope of States Parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights», *Human Rights Quarterly*, vol. 9, n° 2 (mai 1987), p. 156 à 229.

pleinement par tous. Dans bien des cas, l'adoption de textes législatifs sera indispensable à la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels. Mais légiférer n'est pas suffisant pour s'acquitter des obligations découlant du Pacte: les gouvernements devront aussi prendre des mesures administratives, judiciaires, politiques, économiques, sociales et éducatives et toutes les autres mesures nécessaires pour garantir ces droits à tous. Pour importante qu'elle soit, la loi suffit rarement à garantir à elle seule la jouissance générale des droits économiques, sociaux et culturels.

En vertu de l'article 2.1, les États parties auront peut-être l'obligation de prendre des mesures législatives dans certains cas, en particulier lorsque leurs lois sont manifestement incompatibles avec les obligations qu'ils ont assumées en vertu du Pacte. Ce serait le cas par exemple lorsqu'une loi est manifestement discriminatoire ou qu'elle vise expressément à empêcher la jouissance d'un des droits inscrits dans le Pacte, ou lorsqu'elle permet de violer des droits, en particulier dans le cadre des obligations négatives des États. Ainsi, une loi autorisant les gouvernements à arracher des individus à leur foyer, ou à les expulser sans respecter la procédure régulière, devrait être modifiée de façon que la législation nationale soit conforme au Pacte. Selon les Principes de Limburg, cela signifie:

17. Au plan national, les États parties utiliseront tous les moyens appropriés, y compris des mesures législatives, administratives, judiciaires, économiques, sociales et éducatives, adaptées à la nature des droits, en vue de remplir leurs obligations vis-à-vis du Pacte.
18. Des mesures législatives seules ne suffisent pas à s'acquitter des obligations découlant du Pacte. Il faudrait constater, toutefois, que le paragraphe 1 de l'article 2 requerrait souvent que des mesures législatives soient prises dans les cas où les lois existantes violent des obligations énoncées dans le Pacte.
19. Les États parties fourniront des voies de recours utiles, y compris, chaque fois que nécessaire, des voies de recours judiciaires.
20. Chaque État partie déterminera lui-même les moyens appropriés à mettre en œuvre et se soumettra à une vérification par le Conseil économique et social de l'ONU, assisté du Comité [des droits économiques, sociaux et culturels]. Une telle vérification se fera sans préjuger de la compétence des autres organes, établis conformément à la Charte des Nations Unies.

#### **«en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits»**

La disposition du Pacte concernant la réalisation progressive des droits est souvent comprise à tort comme signifiant que les droits économiques, sociaux et culturels ne peuvent être réalisés que lorsqu'un pays a atteint un certain niveau de développement économique. Cette idée ne correspond ni à l'intention de la disposition, ni à son interprétation juridique. Au contraire, il est fait obligation à tous les États parties, quel que soit leur niveau de richesse, d'avancer aussi rapidement que possible sur la voie de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels<sup>22</sup>. Le Pacte exige que les ressources soient utilisées immédiatement.

Conformément à l'Observation générale n° 3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des États parties (voir en annexe), 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. Si un État n'agit pas, il commet donc une violation du Pacte. Dans l'accomplissement de l'obligation de protéger les

<sup>22</sup> Voir l'Observation générale n° 3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des États parties, par. 9.

droits économiques, sociaux et culturels, les États doivent aussi élaborer des politiques ciblées, conformes à la légalité et suffisamment progressistes pour garantir les droits énoncés dans le Pacte. L'utilisation d'indicateurs pour surveiller et évaluer des aspects particuliers des droits économiques, sociaux et culturels semble être de plus en plus acceptée comme un «moyen d'agir» en vue de l'application du Pacte<sup>23</sup>.

Les Principes de Limburg soulignent que:

16. Tous les États parties ont l'obligation de commencer immédiatement à agir en vue d'assurer le plein exercice des droits énoncés dans le Pacte.

L'expression «assurer progressivement» ne signifie nullement que les États ont le droit de reporter indéfiniment les efforts visant à garantir la réalisation des droits énoncés dans le Pacte. Ce genre de procrastination serait incompatible avec le droit international.

Bien que certains droits, par nature, soient peut-être plus étroitement concernés par la règle de la réalisation progressive, il est évident que nombre des obligations prévues par le Pacte sont censées être exécutées immédiatement. C'est en particulier le cas des dispositions relatives à la non-discrimination et à l'obligation qu'ont les États parties de ne pas porter atteinte activement aux droits économiques, sociaux et culturels et de ne pas supprimer la protection juridique ou autre liée à ces droits.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a affirmé que cette obligation existe indépendamment de l'accroissement des ressources, et que toutes les ressources disponibles doivent être consacrées de la manière la plus efficace à la réalisation des droits inscrits dans le Pacte. À propos de la progressivité, les Principes de Limburg énoncent ce qui suit:

21. L'obligation «d'assurer progressivement le plein exercice des droits» impose aux États parties d'agir aussi rapidement que possible en vue du plein exercice des droits. Cela ne devra en aucun cas être interprété comme impliquant pour les États le droit de retarder indéfiniment les efforts à consentir pour le plein exercice des droits. Tout au contraire, les États parties ont l'obligation de commencer immédiatement à agir pour s'acquitter de leurs obligations, conformément au Pacte.
22. Certaines des obligations énoncées dans le Pacte, telle l'interdiction de la discrimination dans le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, doivent être immédiatement et totalement appliquées par tous les États parties.
23. L'obligation d'assurer progressivement le plein exercice des droits existe, indépendamment de l'accroissement des ressources; elle exige l'utilisation efficace des ressources disponibles.
24. L'application progressive peut être effectuée, non seulement par l'accroissement des ressources, mais aussi par le développement des ressources humaines nécessaires à l'exercice par chacun des droits énoncés dans le Pacte.

L'acceptation du caractère progressif de la réalisation des droits n'est pas limitée aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>24</sup>. Cependant, seul le Pacte international relatif

<sup>23</sup> Voir, par exemple, les travaux préliminaires sur l'utilisation possible d'indicateurs concernant ces droits dans le rapport intérimaire établi par M. Danilo Türk, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels (E/CN.4/Sub.2/1990/19), chapitre premier «Les indicateurs sociaux et économiques et leur rôle dans l'évaluation de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels», par. 1 à 105.

<sup>24</sup> «Le Comité des droits de l'homme a interprété l'article 6 [du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, sur le droit à la vie] comme impliquant des obligations positives de grande portée, dont certaines sont manifestement de caractère progressif. Il a cité par exemple des problèmes tels que la mortalité infantile, la malnutrition et les systèmes de santé publique. Cette approche correspond à l'opinion collective du Comité telle qu'elle s'exprime dans sa première observation générale sur l'article 6. Selon des opinions

aux droits économiques, sociaux et culturels emploie le mot «progressivement» à l'égard des obligations. Cela ne change en rien la nature juridique des droits et ne signifie pas non plus qu'il n'existe pas d'obligation immédiate au regard du Pacte. Les États ont l'obligation de réaliser des progrès perceptibles vers la jouissance par tous des droits consacrés par le Pacte. Ils ne peuvent pas se retrancher derrière la notion de progrès pour ne pas se conformer au Pacte, et ils ne peuvent pas non plus justifier des restrictions ou dérogations aux droits économiques, sociaux et culturels en invoquant le progrès. Cependant, les institutions nationales des droits de l'homme et autres organismes devront faire preuve de vigilance pour que les États n'utilisent pas la disposition relative à la réalisation progressive comme une échappatoire pour se soustraire à leurs obligations découlant du Pacte.

Il sera peut-être nécessaire de procéder à de nouvelles interprétations du principe de la réalisation progressive pour que les agents publics et les tribunaux comprennent que les États doivent avancer aussi rapidement que possible sur la voie du plein exercice des droits inscrits dans le Pacte. Ce principe doit être envisagé et appliqué par les États de manière positive, pour prévenir ou corriger des politiques, lois ou pratiques régressives qui compromettent la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Il implique forcément l'obligation pour les États d'améliorer la jouissance globale de certains droits et présuppose un réseau en expansion constante de protection juridique pour tous les titulaires de droits.

L'obligation de la réalisation progressive comprend l'obligation de ne pas prendre ou autoriser les mesures régressives. Si un droit économique ou social ne peut pas être garanti pleinement, il doit l'être dans toute la mesure possible. La réalisation partielle du droit dans ces conditions n'est pas une violation du Pacte, mais la régression par rapport à un niveau supérieur de jouissance des droits, partielle ou totale, peut en constituer une.

Toute mesure délibérément régressive, telle que l'abrogation de lois affectant la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, ne peut être justifiée que par rapport à tout l'ensemble des droits prévus par le Pacte et dans le contexte de la pleine utilisation par l'État du maximum de ses ressources disponibles. De même, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que «les politiques et la législation ne devraient pas ... être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales»<sup>25</sup>.

### **«au maximum de ses ressources disponibles»**

L'expression «ressources disponibles» recouvre à la fois les ressources internes et l'assistance ou la coopération économique ou technique internationale dont peut disposer l'État. Elle englobe à la fois les dépenses publiques et toutes les autres ressources qui peuvent être consacrées à la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels<sup>26</sup>.

---

exprimées dans le cadre du Protocole facultatif également, l'article 6 présente un aspect positif ou de prévention.». (Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Oxford, Clarendon Press, 1994), p. 346).

<sup>25</sup> Observation générale n° 4 sur le droit à un logement suffisant, par. 11.

<sup>26</sup> Selon un auteur, les «ressources» peuvent se diviser en cinq catégories: 1. Ressources humaines; 2. Ressources technologiques; 3. Information; 4. Ressources naturelles; 5. Ressources financières. Commentant l'expression «au maximum de ses ressources disponibles», cet auteur affirme: «C'est une expression difficile – deux adjectifs antagonistes qui qualifient un substantif indéfini. "Maximum" représente l'idéal, "disponibles", la réalité. "Maximum" est l'arme de la rhétorique des droits de l'homme, "disponibles", la marge de manœuvre de l'État.». (Robert E. Robertson, «Measuring State compliance with the obligation to devote the "maximum available resources" to realising economic, social and cultural rights» dans *Human Rights Quarterly*, vol. 16, n° 4 (novembre 1994), p. 693 et 694.

Comme la disposition sur la réalisation progressive, le critère des «ressources disponibles» est souvent invoqué aussi pour justifier le défaut de jouissance ou la violation des droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, comme les Principes de Limburg le reconnaissent, cette norme oblige l'État à garantir le droit à un minimum vital pour tous, quel que soit son niveau de développement économique, et elle n'est nullement censée permettre aux États pauvres de ne pas respecter le Pacte<sup>27</sup>.

Les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels précisent que «comme cela est prévu aux paragraphes 25 à 28 des Principes de Limburg, et confirmé par la jurisprudence naissante du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la faiblesse des ressources n'exonère pas les États de certaines obligations minimums de mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels<sup>28</sup>».

Dans l'Observation générale n° 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant, on lit ceci:

«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 (par. 14).

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... (par. 15).».

L'obligation faite aux États de consacrer le maximum de leurs ressources disponibles à la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels influe sur les décisions gouvernementales en matière de budget et de dépenses. Lorsqu'ils arrêtent leur choix sur l'utilisation qui sera faite des fonds publics, les États sont tenus d'accorder la priorité à l'exécution de leurs obligations conventionnelles, avant de financer des activités discrétionnaires. De même, lorsqu'ils déterminent le niveau de la fiscalité, ils doivent veiller à dégager des recettes suffisantes pour pouvoir assurer à chacun la satisfaction de ses besoins vitaux et fournir des services de base.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels semble avoir voulu indiquer que lorsqu'un État réduit sans justification apparente les dépenses publiques consacrées aux programmes visant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels on pourrait considérer qu'il viole ses obligations au titre du Pacte. Lorsque, par le passé, il a eu à déterminer, en référence à la notion de «maximum de ressources disponibles», si la part des dépenses publiques affectée par tel ou tel État à la mise en œuvre des normes du Pacte était suffisante par rapport à l'ensemble des dépenses, le Comité a eu des difficultés à se prononcer de façon catégorique. Il a toutefois donné à entendre

<sup>27</sup> Les Principes 25 à 28 de Limburg sont ainsi conçus: «25. Les États parties ont l'obligation, quel que soit leur niveau de développement économique, d'assurer le respect du droit à un minimum vital pour tous»; 26. L'expression «ses ressources disponibles» fait référence tant aux ressources à l'intérieur de l'État qu'à celles en provenance de la communauté internationale par la coopération et l'aide internationales; 27. En déterminant si des mesures appropriées ont été prises en vue de l'exercice des droits reconnus dans le Pacte, on devra prêter attention à l'utilisation équitable et effective des ressources disponibles et à leur accès; 28. Dans l'utilisation des ressources disponibles, la priorité sera accordée à l'exercice des droits reconnus dans le Pacte, en veillant à la nécessité d'assurer à chacun la satisfaction de ses besoins vitaux et de fournir des services de base.

<sup>28</sup> Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels (directive 10).

qu'en cas de réduction des dépenses publiques sans une justification raisonnable un État pouvait être réputé avoir enfreint le Pacte. Par ailleurs, le Comité a maintes fois formulé des demandes précises exigeant une intervention positive de l'État<sup>29</sup>.

### **«sans discrimination»**

Le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte dispose que les droits économiques, sociaux et culturels doivent être exercés sans discrimination. Cet article impose aux États de mettre fin à tout comportement discriminatoire et de modifier les lois et pratiques qui autorisent la discrimination. Les États doivent aussi interdire aux personnes et organes privés (tiers) de pratiquer la discrimination dans quelque secteur que ce soit de la vie publique. Les États parties doivent veiller à ce qu'il soit possible de former un recours judiciaire ou autre en cas de discrimination. On trouve dans cet article une liste de motifs de discrimination proscrits («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»), mais elle n'est pas exhaustive. Il faut pareillement éliminer la discrimination fondée sur tout autre motif qui entrave la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, notamment celle qui est liée à l'âge, au patrimoine, au niveau de revenu ou à l'orientation sexuelle.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale prévoient que les mesures particulières prises pour garantir aux personnes protégées par ces instruments la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels dans des conditions d'égalité ne sont pas considérées comme discriminatoires. Les Principes de Limburg élargissent cette conception d'approche aux groupes et individus marginalisés et défavorisés en général<sup>30</sup>. Les mesures spéciales ne doivent pas aboutir au maintien de droits séparés pour différents groupes et elles doivent être rapportées après que les objectifs qu'elles visaient ont été atteints. Ce principe s'applique par exemple aux programmes d'action positive.

### **«par l'assistance et la coopération internationales»**

Les États doivent exécuter leurs obligations au titre de l'article 2 «tant par [leur] effort propre que par l'assistance et la coopération internationales». Le Pacte reconnaît par là que de nombreux États seront incapables de s'acquitter seuls de leurs obligations et

<sup>29</sup> Dans le cas de la République dominicaine, le Comité a déclaré ce qui suit: «Toutes les personnes vivant dans des conditions extrêmement précaires, par exemple sous des ponts, sur les pentes des falaises, à proximité dangereuse de cours d'eau, dans des ravins et dans les zones de Barrancones et du pont Duarte, ainsi que les quelque 3 000 familles expulsées entre 1986 et 1994 (des quartiers suivants: Villa Juana, Villa Consuelo, Los Frailes, San Carlos, Guachupita, La Fuente, la zone coloniale, Maquiteria, Cristo Rey, La Cuarenta, Los Rios et la Zurza), qui n'ont toujours pas été réinstallées, devraient bénéficier rapidement d'un logement suffisant, dans l'application stricte des dispositions du Pacte.». *Documents officiels du Conseil économique et social, 1995, Supplément n° 3 (E/1995/22-E/C.12/1994/20)*, par. 327.

<sup>30</sup> Les Principes de Limburg 35 à 41 énoncent ce qui suit: «35. Le paragraphe 2 de l'article 2 appelle une application immédiate et contient une garantie explicite de la part des États parties. Il devrait, par conséquent, pouvoir donner lieu à un contrôle juridictionnel et à d'autres procédures de recours; 36. Les domaines de discrimination cités dans le paragraphe 2 de l'article 2 ne sont pas exhaustifs; 37. En devenant partie au Pacte, les États élimineront toute discrimination *de jure*, en abolissant sans tarder les lois discriminatoires, les dispositions réglementaires et pratiques (y compris les actions et les omissions) qui entravent la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels; 38. La discrimination de facto, comme étant le résultat d'une inégalité dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, du fait d'un manque de ressources ou d'une toute autre raison, devrait être éliminée aussi rapidement que possible; 39. Des mesures particulières prises dans le seul but d'assurer de façon appropriée le développement de certains groupes ou individus nécessitant, le cas échéant, une protection propre à leur assurer une jouissance équitable des droits économiques, sociaux et culturels, ne seront pas considérées comme discriminatoires, sous réserve que de telles mesures n'aboutissent pas au maintien de droits séparés pour différents groupes, et qu'elles ne soient pas pérennisées après que les objectifs qu'elles visaient auront été atteints; 40. Le paragraphe 2 de l'article 2 exige des États parties qu'ils interdisent aux personnes et organes privés de pratiquer la discrimination dans quelque secteur que ce soit de la vie publique; 41. Dans l'application du paragraphe 2 de l'article 2, on devrait prendre dûment en compte tous les instruments internationaux pertinents, la Déclaration et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et les activités du comité de supervision (CERD) au titre de ladite Convention.»

qu'ils auront besoin d'un soutien international. Cette disposition comporte une double obligation: celle d'accepter une assistance et celle d'en fournir une.

Il arrive souvent que les États en développement ou en transition ne disposent pas des ressources nécessaires pour assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels à tous leurs citoyens directement ou à brève échéance. C'est pour cela que le Pacte prescrit non pas une mise en œuvre pleine et immédiate mais une réalisation progressive de ces droits dans les limites des ressources disponibles. Cependant, il impose aussi aux États d'accepter, le cas échéant, une assistance extérieure à cette fin. Une telle assistance doit être considérée comme faisant partie des ressources disponibles. Lorsqu'un État est incapable de satisfaire à ses obligations au regard des droits économiques, sociaux et culturels et qu'une assistance extérieure est disponible, il ne peut opter pour l'isolationnisme ni se retrancher derrière une idéologie fondée sur l'autosuffisance immédiate.

Les États qui ont des moyens suffisants pour apporter un soutien à d'autres États financièrement incapables d'assurer la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels à toutes les personnes relevant de leur juridiction sont tenus de le faire. La prescription relative à l'assistance et à la coopération internationales vaut dans ces deux sens. Les États qui sont en mesure de fournir une assistance auront à rendre des comptes concernant leurs actions ou omissions en cas de manquement total ou partiel à l'obligation d'assistance.

### **L'obligation de respecter**

En plus des diverses obligations spécifiques énoncées au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, le dispositif juridique relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit trois obligations générales: celles de respecter ces droits, de les protéger et de leur donner effet<sup>31</sup>.

L'obligation de respecter les droits économiques, sociaux et culturels exige des États qu'ils s'abstiennent d'appliquer, de cautionner ou de tolérer toute pratique, politique ou mesure juridique portant atteinte à l'intégrité des individus ou à leur liberté d'utiliser les ressources matérielles ou autres dont ils disposent de la manière qu'ils jugent la plus appropriée pour exercer leurs droits économiques, sociaux et culturels<sup>32</sup>. Cette obligation protège les citoyens contre toute entrave arbitraire à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, l'expulsion forcée arbitraire de membres d'une communauté de leurs habitations constituerait une infraction à cette obligation (voir l'encadré «Normes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels: 4. Les observations générales et la pratique des expulsions forcées»). L'obligation de respecter concerne les droits ci-après:

<sup>31</sup> Aux termes des Directives de Maastricht (directive 6), «[t]out comme les droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels imposent trois types d'obligations différentes aux États: les obligations de respecter, de protéger et d'exécuter. Le non-respect de l'une quelconque de ces trois obligations constitue une violation de ces droits. L'obligation de *respecter* impose à l'État de ne pas entraver la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, le droit au logement est violé lorsque l'État procède à des expulsions arbitraires. L'obligation de *protéger* exige de l'État qu'il prévienne les violations de ces droits par des tiers. Ainsi, le fait de ne pas veiller à ce que les employeurs privés respectent les normes élémentaires du travail peut constituer une violation du droit au travail ou du droit à des conditions de travail justes et favorables. L'obligation d'*exécuter* impose à l'État de prendre les mesures législatives, administratives, budgétaires, judiciaires et autres qui s'imposent pour assurer la pleine réalisation de ces droits. Ainsi, la carence de l'État à fournir des soins de santé primaires essentiels à ceux qui en ont besoin peut constituer une violation.»

<sup>32</sup> À ce sujet, il conviendrait que les gouvernements s'abstiennent de restreindre le droit à la participation populaire et s'engagent concomitamment à faciliter la mise en place de conditions économiques, sociales et politiques propres à favoriser l'initiative personnelle des bénéficiaires des droits économiques, sociaux et culturels, à créer de telles conditions ainsi qu'à respecter les droits à la liberté syndicale et à la liberté de réunion, qui sont indispensables pour permettre aux titulaires de droits économiques, sociaux et culturels de faire valoir leurs requêtes.

- Le droit de n'être soumis à aucune forme de discrimination;
- Le droit de participation, y compris le droit pour les citoyens de tenter d'influencer les lois ou les politiques pertinentes;
- Le droit à la liberté syndicale, à la liberté de réunion et à la liberté d'association, en particulier dans le cadre des organisations associatives ou non gouvernementales;
- Le droit à l'égalité de traitement, notamment en ce qui concerne l'attribution de ressources et l'accès au crédit;
- Le droit de jouir librement des droits acquis, sans immixtion arbitraire de l'État;
- Le droit de ne pas être exclu arbitrairement de l'accès à un établissement scolaire ou hospitalier, ou à un service lié aux droits économiques, sociaux et culturels.

## **NORMES RELATIVES AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

### **4. Les observations générales et la pratique des expulsions forcées**

De toutes les actions ou omissions dont le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a estimé qu'elles constituaient des violations du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, aucune n'a reçu plus d'attention que la pratique des expulsions forcées. Dans l'Observation générale n° 4 du Comité sur le droit à un logement suffisant (1991), il est dit 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»<sup>33</sup>.

En mai 1997, le Comité a adopté l'Observation générale n° 7 sur les expulsions forcées, qui élargit considérablement la portée de la protection offerte contre l'expulsion. Ce texte va nettement plus loin que la plupart des déclarations antérieures sur la question, en précisant ce que les gouvernements, les propriétaires et des institutions telles que la Banque mondiale doivent faire pour empêcher les expulsions forcées et prévenir ainsi des violations des droits de l'homme. Cette observation générale est la première que le Comité ait formulée au sujet d'une violation spécifique du Pacte.

L'Observation générale n° 7 a trait à l'obligation de respecter. Il y est affirmé que «[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».

L'Observation générale n° 7 porte également sur l'obligation de protéger. Les États y sont priés de «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». En conséquence, les propriétaires privés, les promoteurs, les institutions internationales telles que la Banque mondiale et tous autres tiers ou acteurs non étatiques sont assujettis aux obligations légales pertinentes et peuvent s'attendre à subir les rigueurs de la loi s'ils procèdent à des expulsions forcées. Les gouvernements sont tenus d'appliquer les lois protectrices mises en place à l'échelon national pour sanctionner les personnes responsables d'expulsions forcées opérées sans les garanties appropriées.

<sup>33</sup> Observation générale n° 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à un logement suffisant, par. 18. Le Comité exprime un avis analogue au paragraphe 6 de son Observation générale n° 2 sur les mesures internationales d'assistance technique, où il indique que les organismes internationaux doivent éviter soigneusement d'appuyer des projets qui entraînent des expulsions massives.

Enfin, l'Observation générale n° 7 renvoie à l'obligation de donner effet. Le Comité y ouvre une perspective nouvelle en notant ceci: «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.». Les gouvernements doivent donc garantir aux personnes qui sont expulsées – que ce soit de manière illégale ou en conformité avec la loi – d'autres possibilités de logement<sup>34</sup>.

Selon l'ancien Rapporteur spécial sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, tous les agents auxquels leur mandat impose, implicitement ou explicitement, d'œuvrer à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels devraient prendre conscience du rapport direct entre leurs activités et l'application de ce groupe de droits, et faire en sorte que les politiques, projets, perspectives et programmes qu'ils conçoivent ne puissent entraver leur exercice ou porter atteinte à la capacité de l'État de s'acquitter de ses propres responsabilités juridiques (voir l'encadré «Normes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels: 3. Les postulats de base proposés par Danilo Türk»).

En conséquence, la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels passe non seulement par les États, mais aussi par des acteurs non étatiques tels que les institutions financières internationales et les sociétés transnationales, qui ont une grande influence sur l'exercice de ces droits. Les politiques appliquées par les sociétés transnationales et les institutions financières internationales peuvent donner lieu à des violations des droits économiques, sociaux et culturels dans les pays en développement, en particulier dans les plus pauvres d'entre eux, c'est-à-dire ceux dont le poids économique ou politique est le moins important<sup>35</sup>. Des violations indirectes des droits civils et politiques peuvent aussi se produire dans le cadre des programmes d'ajustement structurel ou du financement de projets à grande échelle, de même qu'il peut arriver que des sociétés transnationales favorisent certaines conditions d'emploi qui vont à l'encontre des droits économiques, sociaux et culturels<sup>36</sup>.

Si les institutions financières internationales et les sociétés transnationales sont elles aussi tenues de respecter les droits économiques, sociaux et culturels, il n'existe aucun mécanisme international qui permette de leur demander spécifiquement des comptes concernant leurs actions ou omissions. Contrairement aux États, elles ne soumettent pas de rapports périodiques au Comité des droits économiques, sociaux et culturels et n'ont pas à se présenter devant lui pour répondre aux questions de ses membres. En revanche, certains États qui sont membres des institutions financières internationales sont tenus de faire périodiquement rapport au Comité et de se présenter devant lui, ce qui permet de surveiller leurs activités en tant que membres de ces institutions pour s'assurer qu'elles sont compatibles avec les obligations incombant aux États en vertu du Pacte<sup>37</sup>. Il importe aussi que les institutions nationales des droits de l'homme se montrent vigilantes en la matière.

<sup>34</sup> Scott Leckie, «New United Nations regulations on forced evictions: General Comment No. 7 strengthens right not to be evicted», dans *Third World Planning Review*, vol. 21, n° 1 (février 1999), p. 41 à 61.

<sup>35</sup> D'où la mention dans l'Observation générale n° 2 sur les mesures internationales d'assistance technique de l'obligation pour les organismes internationaux d'«éviter soigneusement d'appuyer des projets qui... entraînent des expulsions ou déplacements massifs, sans mesures appropriées de protection et d'indemnisation» (par. 6). Voir aussi Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (LIFPL) et INHURED International, *Justice Denied: Human Rights and the International Financial Institutions* (Katmandou, 1994).

<sup>36</sup> Sigrun Skogly, «Structural adjustment and development: human rights – an agenda for change», dans *Human Rights Quarterly*, vol. 15, n° 4, 1993, p. 751.

<sup>37</sup> Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels aborde déjà cette question régulièrement au titre de l'article 2.1 du Pacte.

## L'obligation de protéger

L'obligation de protéger les droits économiques, sociaux et culturels impose à l'État et à ses agents de prévenir les violations des droits de toute personne par toute autre personne ou par un acteur non étatique. En cas d'atteinte aux droits économiques, sociaux et culturels commise par un tiers, les autorités publiques doivent faire le nécessaire pour empêcher de nouvelles violations et garantir aux éventuelles victimes l'accès à des voies de recours. L'État doit aussi mettre en place des mesures efficaces pour protéger les personnes contre la discrimination raciale ou d'autres formes de discrimination, le harcèlement, la suppression de services ou d'autres menaces.

### L'obligation de protéger impose:

- De prendre immédiatement des mesures pour prévenir des violations des droits économiques, sociaux et culturels par l'État ou ses agents;
- De prendre immédiatement des mesures pour prévenir des violations des droits économiques, sociaux et culturels par des tiers;
- De garantir l'accès à des voies de recours impartiales en cas de violation présumée des droits économiques, sociaux et culturels par l'État ou par des acteurs non étatiques;
- De prendre des mesures actives pour protéger toutes les personnes contre la discrimination raciale ou d'autres formes de discrimination, le harcèlement et la suppression de services<sup>38</sup>.

Les acteurs privés peuvent eux aussi commettre des violations des droits économiques, sociaux et culturels et avoir à en répondre<sup>39</sup>. Le droit relatif aux droits de l'homme ne relève plus simplement du domaine du droit public, mais s'étend aussi, désormais, à la sphère privée<sup>40</sup>. Les acteurs privés sont tenus de respecter les droits de l'homme et l'État

<sup>38</sup> Les Directives de Maastricht apportent les précisions suivantes: «*Responsabilité de l'État*: 16. Les violations mentionnées au chapitre II sont en principe imputables à l'État sous la juridiction duquel elles se sont produites. L'État responsable doit donc mettre en place des mécanismes destinés à réparer ces violations, et notamment assurer le suivi de l'enquête, des poursuites et des recours ouverts aux victimes. *Actes d'entités non étatiques*: 18. L'obligation de protection inclut également la responsabilité qu'a l'État de veiller à ce que des organismes privés ou des particuliers, notamment des sociétés transnationales qui sont sous sa juridiction, ne privent pas les individus de leurs droits économiques, sociaux et culturels. Les États sont responsables des violations de ces droits lorsque celles-ci sont dues au fait qu'ils se sont abstenus de contrôler, par manque de diligence raisonnable, le comportement de ces acteurs non étatiques. *Actes des organisations internationales*: 19. Les obligations des États en matière de protection des droits économiques, sociaux et culturels s'étendent également à leur participation à des organisations internationales, au sein desquelles ils agissent collectivement. Il est particulièrement important que les États exercent leur influence pour veiller à ce que les programmes et politiques des organisations dont ils sont membres ne donnent pas lieu à des violations. Pour éliminer les violations des droits économiques, sociaux et culturels, il est essentiel que les organisations internationales, y compris les institutions financières internationales, corrigent leurs politiques et leurs pratiques de manière à ce que celles-ci ne donnent pas lieu à une privation de ces droits. Les États membres de ces organisations, individuellement ou par le biais de leurs organes directeurs, ainsi que leur secrétariat et les organisations non gouvernementales devraient encourager ou généraliser la tendance de plusieurs de ces organisations à revoir leurs politiques et leurs programmes pour prendre en compte des questions liées aux droits économiques, sociaux et culturels, en particulier lorsque ces politiques et programmes sont mis en œuvre dans des pays qui n'ont pas les ressources nécessaires pour résister à la pression que les institutions internationales exercent sur leurs décisions ayant des incidences sur les droits économiques, sociaux et culturels.»

<sup>39</sup> Chris Jochnick, «Confronting the impunity of non-State actors: new fields for the promotion of human rights», dans *Human Rights Quarterly*, vol. 21, n° 1 (février 1999), p. 56 à 79. Le Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités sur la question de l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme soulignait en 1996 que «[I]es violations des droits économiques, sociaux et culturels peuvent aussi être le fait de particuliers. Dans la grande majorité des États, ces violations sont érigées en infractions pénales ou sont tout au moins soumises à une procédure de réparation civile. Il incombe à l'État d'aménager un cadre juridique adéquat.» (E/CN.4/Sub.2/1996/15, par. 135).

<sup>40</sup> Andrew Clapham, *Human Rights in the Private Sphere* (Oxford, Clarendon Press, 1993).

a l'obligation correspondante de garantir la protection des droits des personnes contre des violations par des tiers qui ne sont pas liés de manière générale à l'État<sup>41</sup>.

De même, les employeurs, les sociétés, les propriétaires, les enseignants, les médecins et tous les autres citoyens susceptibles de violer les droits d'un individu pour y avoir été encouragés par l'État ou à la suite d'une négligence de celui-ci sont de plus en plus souvent appelés à rendre des comptes car la notion de responsabilité de l'État s'élargit au-delà des limites traditionnelles<sup>42</sup>. Ainsi, dans son Observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels indique que «[l']obligation [qu'ont les États] 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 de donner effet**

L'obligation de donner effet aux droits économiques, sociaux et culturels exige de l'État qu'il prenne des mesures positives lorsque les autres mesures n'ont pas permis d'assurer la pleine réalisation de ces droits. Il peut jouer dans ce sens sur la gestion des dépenses publiques, la réglementation de l'économie, la fourniture de services publics et d'infrastructures de base, la politique fiscale et d'autres mesures économiques de redistribution.

Dans ses Observations générales n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante et n° 13 sur le droit à l'éducation, le Comité note que l'obligation de donner effet aux droits considérés englobe en fait deux obligations: celle de *faciliter l'exercice* de ces droits et celle de *l'assurer*. La première de ces obligations suppose que des initiatives positives soient prises pour assurer la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. La seconde impose à l'État de fournir des services directs ou indirects lorsque des individus ou des groupes se trouvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, dans l'impossibilité d'exercer les droits visés avec les moyens dont ils disposent. Dans son Observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, le Comité indique qu'en l'occurrence, l'obligation de mettre en œuvre le droit considéré englobe également l'obligation de le *promouvoir*, en raison de l'importance primordiale attachée à la promotion de la santé dans les travaux de l'Organisation mondiale de la santé et d'autres organismes.

Le Comité a également donné des exemples de la teneur de l'obligation de donner effet à certains droits économiques, sociaux et culturels particuliers. Dans l'Observation générale n° 12, il indique que «[l']obligation qu'a l'État de *donner effet* [au droit à une nourriture suffisante] (en *faciliter l'exercice*) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdites ressources et moyens.» Dans l'Observation générale n° 13, le Comité note que «[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», tout en respectant leur «obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation».

<sup>41</sup> Evert Albert Alkema, «The third-party applicability or "Drittwirkung" of the European Convention on Human Rights», dans *Protecting Human Rights: The European Dimension (Studies in honour of Gerard J. Wiarda)*, F. Matscher et H. Petzold, dir. publ. (Cologne, Carl HeymansVerlag, 1988). Les Principes de Limburg vont dans le même sens en indiquant que les États parties doivent interdire aux particuliers et aux organismes privés de pratiquer la discrimination dans quelque secteur que ce soit de la vie publique (principe 40).

<sup>42</sup> Ainsi, dans son Observation générale n° 5 sur les personnes souffrant d'un handicap, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels exhorte les États parties à «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... 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.» (par. 11).

Enfin, l'obligation de donner effet comprend l'adoption par les gouvernements des mesures concrètes nécessaires pour garantir à chaque personne relevant de leur juridiction la possibilité d'avoir pleinement accès à tous les droits économiques, sociaux et culturels dont ils sont titulaires mais qu'ils ne peuvent exercer par leurs seuls efforts personnels.

*Parmi les exemples de ce que comprend l'obligation de donner effet aux droits, on peut citer ce qui suit:*

- Affecter une part suffisante des dépenses publiques à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels;
- Assurer la fourniture des services publics – notamment la mise en place des infrastructures, la distribution d'eau et d'électricité, l'assainissement, le chauffage, l'évacuation des eaux usées et des eaux de ruissellement, l'entretien des routes, les services de santé et les secours d'urgence;
- Élaborer des stratégies et des plans d'action ciblés concernant les droits économiques, sociaux et culturels, assortis de calendriers précis, avec indication des fonds nécessaires pour les financer, en vue d'assurer la pleine réalisation de ces droits;
- Établir des critères pour le suivi du respect des droits économiques, sociaux et culturels, et utilisation à cet effet d'indicateurs appropriés;
- Procéder sans délai au réexamen de l'ensemble des lois, règlements ou autres textes normatifs qui ont une incidence négative sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels;
- Veiller à ce que les textes législatifs et les politiques gouvernementales portent reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels;
- Accorder une attention prioritaire à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels des groupes défavorisés (personnes âgées, enfants, handicapés physiques, malades incurables, séropositifs, personnes souffrant d'affections chroniques, malades mentaux, victimes de catastrophes naturelles et personnes qui vivent dans des zones à risques naturels, notamment) et définir des stratégies en conséquence;
- Pour ce qui est des institutions nationales des droits de l'homme, sachant que les obligations susmentionnées incombent aux États, vérifier que ceux-ci les respectent à l'échelon national et les encourager à le faire, et, dans certains cas, en faciliter la mise en œuvre. Pour des raisons de pertinence comme d'efficacité, et pour assurer le respect des autres droits de l'homme, il conviendrait que les stratégies du type de celles visées plus haut soient élaborées après des consultations approfondies et avec la participation de tous les intéressés, y compris les institutions nationales des droits de l'homme. Les gouvernements veilleront ensuite à assurer la coordination voulue entre les ministères et les autorités régionales et locales afin de concilier les politiques connexes avec les obligations découlant du Pacte, notamment en évaluant ce qu'il reste à faire pour garantir la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. À ce propos, il pourrait être utile de solliciter l'avis des institutions nationales des droits de l'homme, étant donné que nombre de leurs fonctions, telles qu'énoncées dans les Principes de Paris (voir l'annexe), ont un lien avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

## **NORMES RELATIVES AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

### **5. Les obligations des États, point par point – le droit au logement**

Le droit à un logement suffisant est l'un des droits économiques, sociaux et culturels les plus développés. Le Programme commun pour le droit au logement, initiative commune du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, est l'expression la plus importante du travail accompli à l'échelle internationale concernant le droit au logement. Dans le cadre de ce programme, ONU-Habitat a élaboré une matrice des responsabilités incombant aux États s'agissant d'assurer progressivement le plein exercice du droit à un logement suffisant et des mesures susceptibles d'être prises aux niveaux national et local (HS/C/17/INF.6, tableau 2), qui est reproduite ci-après. Les institutions nationales des droits de l'homme pourraient établir des matrices similaires pour les autres droits économiques, sociaux et culturels<sup>43</sup>.

<b>Respecter</b>	<b>Protéger</b>	<b>Promouvoir</b>	<b>Donner effet</b>
Prévenir les expulsions illégales et les expulsions forcées	Prévenir les violations du droit au logement	Garantir la sécurité de jouissance	Lutter contre la précarité du logement, la prévenir et y mettre fin
Prévenir toutes les formes de discrimination	Prévoir des voies de recours internes et appliquer le droit international au niveau national	Réexaminer la législation et veiller à la reconnaissance du droit au logement	Accroître les dépenses publiques consacrées au logement et distribuer les crédits à bon escient
Prévenir toute mesure régressive	Garantir des droits égaux à tous les groupes	Établir des critères de pleine réalisation	Assurer à chacun un logement convenable et habitable
Respecter les libertés liées au logement	Assurer à chacun l'accès à un logement d'un coût abordable et établir une valeur de référence pour la mesure de la capacité de paiement	Élaborer des stratégies nationales visant à assurer l'exercice du droit au logement	Élaborer des normes matérielles minimums en matière de logement
Veiller au respect de la vie privée et du domicile	Offrir des possibilités d'accès au logement aux groupes défavorisés qui doivent bénéficier de mesures spéciales	Centrer l'attention sur les droits des groupes vulnérables	Fournir tous les services et infrastructures nécessaires
Respecter le droit de participation populaire en matière de logement	Instaurer un contrôle démocratique des affaires de logement par les habitants	Assurer l'accès à l'information en matière de logement	Financer des logements sociaux et mettre en place des plans d'épargne populaire
Respecter la dimension culturelle du logement	Réglementer les loyers et les activités dans le secteur privé du logement	Faire en sorte que l'offre de terrains d'un coût abordable soit suffisante	Construire des logements sociaux

<sup>43</sup> Le Programme commun pour le droit au logement établit une distinction entre l'obligation de promouvoir et celle de donner effet, distinction qui n'existe pas dans le présent manuel, où ces deux obligations sont considérées comme un tout: l'obligation de donner effet.

## C. QUELQUES NOTIONS FONDAMENTALES

La présente section traitera de trois notions fondamentales concernant les droits économiques, sociaux et culturels:

- Les obligations fondamentales minimums;
- La justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels et leur application au niveau national;
- La nécessité d'éviter les mesures régressives.

### Les obligations fondamentales minimums

Dans son Observation générale n° 3, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels affirme qu'en vertu du Pacte, les États ont l'«obligation fondamentale minimum» d'assurer la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits économiques, sociaux et culturels.

«... le Comité ... 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<sup>44</sup>.».

Ce principe est largement admis<sup>45</sup>. Selon l'ancien Rapporteur spécial sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, Danilo Türk, les États sont tenus, indépendamment de leur niveau de développement économique, de garantir à tous le respect des droits de subsistance minimums<sup>46</sup>. La Commission des droits de l'homme a quant à elle invité les États à «envisager de mettre au point des repères nationaux spécifiques pour donner effet à l'obligation fondamentale minimum consistant à assurer la satisfaction de l'essentiel de chacun de ces droits [économiques, sociaux et culturels]<sup>47</sup>». De son côté, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a déclaré que l'obligation faite aux États membres de respecter et de défendre les droits fondamentaux des personnes relevant de leur juridiction, tels qu'ils sont énoncés à la fois dans la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme et dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme, leur impose, quel que soit leur niveau de développement économique, de garantir un seuil minimum de respect de ces droits<sup>48</sup>. Ce principe est également réaffirmé dans les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Observation générale n° 3, par. 10. Cette observation générale prescrit également aux États «d'œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible» à la pleine réalisation des droits énoncés dans le Pacte (par. 9).

<sup>45</sup> L'une des premières énonciations de ce principe est la suivante: «À chaque droit doit donc correspondre une prérogative minimum absolue, faute de quoi on doit considérer que l'État partie viole ses obligations.» (Philip Alston, «Out of the abyss: the challenges confronting the new U. N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights», dans *Human Rights Quarterly*, vol. 9, n° 3 (août 1987), p. 353).

<sup>46</sup> Deuxième rapport intérimaire (E/CN.4/Sub.2/1991/17), par. 52.

<sup>47</sup> Commission des droits de l'homme, résolution 1993/14.

<sup>48</sup> *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, 1994* (Organisation des États américains, Washington D.C.).

<sup>49</sup> «Chaque État qui a accepté des obligations juridiques... accepte qu'en toutes circonstances, y compris en période de ressources comptées, les obligations fondamentales minimums et les droits essentiels correspondants demeurent en place» (Victor Dankwa, Cees Flinterman et Scott Leckie, «Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights» (directives 9 et 10: Obligations fondamentales minimums et Ressources disponibles), dans *Human Rights Quarterly*, vol. 20, n° 3 (août 1998), p. 717.

Mais ces obligations fondamentales minimums s'appliquent-elles essentiellement à la jouissance individuelle d'un droit ou à son exercice à l'échelle de la société? Les tenants de la formule du seuil minimum penchent pour la seconde hypothèse, faisant valoir que le degré de violation des droits sociaux économiques renverrait dans ce cas à la proportion de la population à laquelle ce seuil minimum n'est pas assuré<sup>50</sup>. D'autres ont préféré se placer du point de vue des titulaires des droits plutôt que dans l'optique de l'État tenu d'en assurer l'exercice. Un auteur affirme qu'«[à] chaque droit doit donc correspondre une prérogative minimum absolue, faute de quoi on doit considérer que l'État partie viole ses obligations<sup>51</sup>».

Le respect des obligations fondamentales minimums doit être considéré comme une première étape, et non comme l'aboutissement du processus de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Il ne faut pas voir dans ce principe le reflet d'une approche minimaliste ni notamment l'interpréter comme signifiant que seul le contenu essentiel minimum d'un droit économique, social ou culturel peut être invoqué devant les tribunaux. Les définitions données du contenu des droits civils et politiques ne cessent de s'élargir. Un travail de clarification analogue continuera d'être fait pour les droits économiques, sociaux et culturels sans que cela doive être considéré comme un obstacle à l'examen de violations de ces droits. On a déjà beaucoup accompli dans le sens de la détermination des éléments constitutifs fondamentaux de chacun des droits économiques, sociaux et culturels, à la fois sous l'angle des obligations et sous celui des droits proprement dits.

---

<sup>50</sup> Bart-Anders Andreassen *et al.*, «Assessing human rights performance in developing countries: the case for a minimal threshold approach to the economic and social rights», dans *Yearbook of Human Rights in Developing Countries 1987/1988* (Copenhague), p. 341. Voir aussi Asbjørn Eide, «Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach», dans *Human Rights Law Journal*, vol. 10, n° 1 et 2 (1989), p. 35 à 51.

<sup>51</sup> «[R]ien ne justifierait que le "recours" soit élevé au niveau d'un droit (avec toutes les connotations qui s'attachent généralement à ce terme) si son contenu normatif était indéterminé au point que les titulaires de ce droit ne puissent, le cas échéant, prétendre à quoi que ce soit.». (Philip Alston, «Out of the abyss: the challenges confronting the new U. N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights», dans *Human Rights Quarterly*, vol. 9, n° 3 (août 1987), p. 352 et 353).

## **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

### **1. Des mesures d'un coût abordable pour promouvoir et protéger les droits économiques, sociaux et culturels**

Un argument retenu contre les droits économiques, sociaux et culturels est que des considérations budgétaires les empêcheront toujours de devenir une réalité pour l'ensemble des personnes censées en bénéficier. Pourtant, bon nombre des obligations qui y sont liées pourraient être satisfaites sans que cela nécessite de façon régulière d'importantes dépenses budgétaires.

Les devoirs incombant aux États d'assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels, au même titre que tous les autres droits de l'homme, mettent en jeu tout l'éventail des mesures envisageables, depuis celles qui ne coûtent pratiquement rien jusqu'à celles qui requièrent à l'évidence des dépenses publiques considérables. Assurer aux secteurs de population les plus défavorisés l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (ainsi que des droits civils et politiques) coûtera certes de l'argent à l'État, mais tous les éléments constitutifs des droits économiques, sociaux et culturels n'exigent pas nécessairement des dotations financières substantielles. Lorsqu'un financement s'impose, l'affectation judicieuse et rationnelle de crédits publics aux secteurs où les besoins sont les plus grands permet déjà d'accomplir beaucoup. Rien n'oblige à mettre en faillite une économie fragile. Le droit international exige des gouvernements non qu'ils allouent un certain montant ou un pourcentage déterminé des fonds publics à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, mais qu'ils y consacrent le maximum de leurs ressources disponibles.

S'agissant du droit au logement, par exemple, nombre de ses éléments essentiels ne coûtent absolument rien à l'État, et requièrent seulement quelques interventions positives allant au-delà de la simple déclaration d'intention et la volonté politique nécessaire. Garantir la sécurité de jouissance et de la propriété foncière, engager une réforme agraire, revoir la législation nationale, instituer des systèmes de crédit d'impôt, faire appliquer les dispositions relatives à la non-discrimination, mettre en place des incitations appropriées à l'intention du secteur privé et permettre aux organisations associatives et non gouvernementales d'agir et de s'organiser librement sont des mesures qui obligent peut-être à réaffecter les ressources, mais pas au point de paralyser le progrès économique.

Ce qu'il faut avant tout, c'est mettre en place des structures efficaces pour garantir que les fonds seront attribués en fonction des besoins. Cela exigera des États qu'ils prennent des initiatives concrètes pour élaborer des politiques, des lois et des programmes qui soient pleinement conformes aux droits économiques, sociaux et culturels. Même s'il peut être établi que les «ressources disponibles» d'un État sont insuffisantes, son gouvernement reste tenu, au titre du droit international, d'assurer la jouissance la plus large possible des droits pertinents dans les circonstances qui lui sont propres et de démontrer qu'il n'a épargné aucun effort pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de s'acquitter, à titre prioritaire, de ces responsabilités minimums<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Observation générale n° 3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte).

## **La justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels et leur application au niveau national**

La justiciabilité du Pacte et des autres normes internationales qui reconnaissent les droits économiques, sociaux et culturels et leur application au niveau national restent deux thèmes majeurs des débats sur les notions fondamentales que ces droits recouvrent<sup>53</sup>. Ces questions ont un lien étroit avec le droit des personnes affirmant être victimes de violations des droits économiques, sociaux et culturels de bénéficier de voies de recours utiles<sup>54</sup>.

Les recours peuvent être judiciaires ou administratifs. Les recours administratifs suffisent dans bien des cas, mais comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'indique au paragraphe 9 de son Observation générale n° 9 sur l'application du Pacte au niveau national, 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.

La justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels a fait l'objet d'une longue controverse qui, à bien des égards, a empêché ces droits d'atteindre leur véritable dimension juridique. Certaines des questions juridiques relatives à la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels sont complexes, mais on constate une acceptation rapide et grandissante de ce concept au niveau international, qui tient notamment au fait que les juridictions internes de nombreux États sont fréquemment amenées à traiter des questions liées à ces droits. Dans son Observation générale n° 3, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels affirme que «[p]armi 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 a noté qu'un certain nombre de dispositions du Pacte étaient susceptibles d'être directement protégées et appliquées dans le cadre du système judiciaire; c'est le cas notamment de celles qui concernent la non-discrimination (art. 2.2), l'égalité en droits des hommes et des femmes (art. 3), l'égalité de rémunération (art. 7, par. a i)), les syndicats (art. 8), l'exploitation économique et sociale des enfants et des adolescents (art. 10, par. 3), l'enseignement primaire gratuit et obligatoire (art. 13, par. 2 a)), les établissements scolaires religieux et privés (art. 13, par. 3 et 4) et la liberté en ce qui concerne la recherche scientifique et les activités créatrices (art. 15, par. 3).

Au paragraphe 3 de l'Observation générale n° 9, le Comité dit ceci:

«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 traités, "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."».

<sup>53</sup> Matthew C. R. Craven, «The domestic application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights», dans *Netherlands International Law Review*, vol. XL, thème 3 (1993), p. 367 à 404.

<sup>54</sup> Il est souligné dans les Principes de Limbourg que «[l]es États parties fourniront des voies de recours utiles, y compris, chaque fois que nécessaire, des voies de recours judiciaires» (principe 19). La pleine application des droits énoncés dans le Pacte dépend d'autant plus de l'existence, au niveau national, de lois et de voies de recours appropriées qu'aucune procédure de plainte individuelle n'est encore prévue au titre de cet instrument.

Cependant, le fait qu'un État n'offre pas de recours judiciaire ou autre n'atteste pas que telle ou telle norme n'est pas invocable en justice<sup>55</sup>, mais révèle tout au plus une conception incomplète des droits de l'homme. Refuser à un individu ou à un groupe la possibilité de présenter des recours constitutionnels contre l'État au nom des droits à l'alimentation, au logement, à la santé ou à l'éducation empêche que l'on engage des échanges et des débats argumentés sur ces questions et que l'on mette à profit un cadre de discussion utile pour la reconnaissance et la réparation des injustices<sup>56</sup>. L'impossibilité d'invoquer les droits économiques, sociaux et culturels en justice ne tient pas tant à leur nature qu'au fait que l'organe juridictionnel n'a pas compétence pour connaître des plaintes qui s'y rapportent, les instruire et statuer sur elles ou qu'il ne souhaite pas le faire<sup>57</sup>. Ainsi, la quasi-totalité des éléments fondamentaux du droit à un logement suffisant pourraient parfaitement faire l'objet d'un contrôle juridictionnel<sup>58</sup>.

Toujours au paragraphe 3 de l'Observation générale n° 9, le Comité note ce qui suit:

«... 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.»

Tant la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 8) que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 2) reconnaissent que toute personne dont les droits ont été violés a droit à un recours effectif, ou utile. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne comporte pas de disposition analogue et ne prévoit pas actuellement de procédure de recours. Cependant, le Comité a soumis à la Commission des droits de l'homme un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte qui permettrait aux particuliers et aux groupes de déposer des plaintes pour non-respect du Pacte. Par ailleurs, les États sont de plus en plus nombreux à avoir mis en place des procédures de recours judiciaire ou autre en cas de violation des droits économiques, sociaux et culturels.

Même si les normes énoncées dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas assorties de façon directe d'une procédure de recours interne, le Pacte n'en devrait pas moins jouer un rôle important dans l'application et l'interprétation du droit interne. Les juridictions internes devraient au minimum considérer les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme comme des outils interprétatifs du droit interne et veiller à ce que ce dernier soit systématiquement interprété et appliqué conformément aux dispositions des instruments relatifs aux droits de l'homme par lesquels l'État est lié. Chaque fois que cela est possible, les tribunaux devraient éviter de mettre l'État en situation d'enfreindre les clauses d'un instrument qu'il a ratifié. De nombreuses constitutions nationales exigent d'ailleurs du corps législatif qu'il n'adopte pas de textes de loi ou n'approuve pas de politiques

<sup>55</sup> Michael Addo, «The justiciability of economic, social and cultural rights», dans *Commonwealth Law Bulletin*, vol. 14, n° 4 (octobre 1988), p. 1425 à 1432.

<sup>56</sup> Craig Scott et Patrick Macklem, «Constitutional ropes of sand or justiciable guarantees? Social rights in a new South African Constitution», dans *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, n° 1 (1992), p. 28.

<sup>57</sup> Un auteur a indiqué, au sujet de la Convention européenne des droits de l'homme, que ce qui détermine l'intégration de tel ou tel droit dans le système conventionnel, ce n'est pas tant le contenu de ce droit que la question de savoir si ce dernier est susceptible d'être protégé par le dispositif conventionnel, c'est-à-dire par le système juridictionnel (F. G. Jacobs, «The extension of the European Convention on Human Rights to include economic, social and cultural rights», dans *Human Rights Review*, vol. III, n° 3 (1978), p. 168 et 169). Voir aussi Alexandre Berenstein, «Economic and social rights: their inclusion in the European Convention on Human Rights – problems of formulation and interpretation», dans *Human Rights Law Journal*, vol. 2, Parts 3-4 (décembre 1981), p. 257 à 280.

<sup>58</sup> Scott Leckie, «The justiciability of housing rights», dans *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*, Coomans et van Hoof, dir. publ. (Utrecht, SIM, 1995), p. 35.

manifestement contraires aux garanties relatives aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>59</sup>.

## **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

### **2. Le traitement des droits économiques, sociaux et culturels par la justice en Afrique du Sud: l'institution nationale des droits de l'homme en tant qu'organe de contrôle juridictionnel**

Dans l'arrêt concernant l'affaire *Gouvernement de la République sud-africaine et consorts c. Grootboom et consorts* 2000 (11) BCLR 1169 (CC), la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud a rendu des décisions d'une portée considérable au sujet des droits économiques, sociaux et culturels consacrés par la Constitution sud-africaine.

Irene Grootboom et 900 autres personnes déplacées, qui vivaient dans des conditions épouvantables dans une zone d'habitat informel appelée Wallacedene, ont décidé d'aller s'installer sur un terrain libre d'occupation qu'elles ont baptisé «New Rust». Ce terrain, qui appartenait à un particulier, était réservé à la construction de logements sociaux. En mai 1999, les occupants de New Rust ont été expulsés par la force sur ordre du tribunal de première instance. Leurs habitations ont été rasées et incendiées, et leurs biens détruits. Les personnes délogées se sont alors réfugiées sur le terrain de sport de Wallacedene, où elles se sont aménagé des abris de fortune. Elles ont par ailleurs introduit une requête urgente auprès de la Haute Cour, qui a ordonné à l'État de leur fournir un toit. L'État a fait appel de cette décision devant la Cour constitutionnelle.

La Commission sud-africaine des droits de l'homme et le Centre du droit communautaire de l'Université de Western Cape ont été admis sur leur demande à intervenir dans la procédure et ont présenté une argumentation écrite et orale à la Cour, laquelle a salué leur approche détaillée, constructive et novatrice des questions complexes et délicates que soulevait cette affaire.

La Cour constitutionnelle a ordonné à l'État de s'acquitter de l'obligation constitutionnelle qui lui incombe de concevoir, financer, mettre en œuvre et superviser des mesures destinées à fournir un secours à ceux qui en ont absolument besoin.

La Cour a rappelé que la Constitution imposait à la Commission sud-africaine des droits de l'homme de surveiller et d'évaluer le respect des droits de l'homme sur le territoire de la République, et elle a chargé la Commission de vérifier que l'État exécutait bien ses obligations constitutionnelles conformément à la sentence prononcée par la Cour dans cette affaire, ainsi que de faire rapport à ce sujet.

<sup>59</sup> Par ailleurs, il est actuellement possible de déposer des plaintes pour violation des droits économiques, sociaux et culturels, sur lesquelles il peut être statué, au titre de nombreuses procédures internationales ou régionales, notamment celles qui ont été instituées dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail et de l'UNESCO, ainsi qu'au titre du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Protocole de San Salvador), de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Charte sociale européenne. De même, l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe sont elles aussi censées garantir certains droits économiques et sociaux et ont mis en place certains mécanismes de recours. À cela s'ajoutent les procédures de recours instituées au titre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui ont déjà été utilisées pour défendre les droits économiques, sociaux et culturels. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes est complétée par un protocole facultatif qui autorise le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes à recevoir des plaintes de particuliers. Un projet de protocole se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui instituerait une procédure analogue est actuellement à l'étude.

S'il est important d'établir des normes de portée internationale, c'est précisément parce que l'applicabilité interne ou la validité directe des textes internationaux relatifs aux droits de l'homme dans les ordres juridiques nationaux soulèvent des difficultés. Pourtant, seuls une intégration plus poussée des normes internationales dans les dispositifs juridiques nationaux et le renforcement de la justiciabilité et de l'application effective des droits économiques, sociaux et culturels au niveau local permettront de lutter efficacement contre les violations de ces droits. Il serait du reste impossible aux instances internationales de statuer sur toutes les violations des droits de l'homme qui sont commises. C'est bien dans le cadre du droit interne que doit s'inscrire au premier chef la réalisation judiciaire des droits de l'homme, d'où l'importance accordée par le droit international relatif aux droits de l'homme à l'établissement, pour la protection des droits de l'homme, de mécanismes d'exécution internes.

On pourrait utilement s'inspirer des principes ci-après pour garantir à tous les titulaires de droits économiques, sociaux et culturels l'accès à des recours utiles<sup>60</sup>:

1. Le droit à un recours utile doit être effectif, concret et non illusoire.
2. Le renforcement progressif des dispositifs juridiques internes de protection des droits économiques, sociaux et culturels doit être perçu comme s'inscrivant dans la réalisation progressive de ces droits.
3. Les mesures régressives touchant la protection juridique interne ne sont pas autorisées, sauf dans des circonstances tout à fait exceptionnelles.
4. L'obligation juridictionnelle d'interpréter s'applique de façon systématique aux omissions législatives et n'est pas satisfaite par la simple évocation du principe d'ambiguïté.
5. L'existence de recours internes pour violation de certains droits économiques, sociaux et culturels est implicite dans le cadre des dispositifs internes de protection des droits civils et politiques.

### Éviter les mesures régressives

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a voulu dissuader les États parties au Pacte d'adopter ce qu'il appelle des mesures délibérément régressives et a indiqué que toute mesure de cette nature «d[evait] impérativement être ... justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles»<sup>61</sup>. Une «mesure régressive» s'entend d'une mesure qui marque directement ou indirectement un retour en arrière au regard des droits reconnus dans le Pacte, telle que l'adoption d'une nouvelle loi qui rendrait l'enseignement primaire facultatif alors que le Pacte dispose qu'il est obligatoire, ou une réduction des dépenses publiques consacrées aux soins de santé maternelle qui ferait grimper la mortalité maternelle et infantile.

<sup>60</sup> Les Directives de Maastricht prévoient également ce qui suit: «Accès aux voies de recours 22. Toute personne ou tout groupe victime d'une violation de ses droits économiques, sociaux et culturels devrait pouvoir exercer un recours juridique utile ou tout autre recours approprié, aux niveaux national et international. Réparation adéquate 23. Toutes les victimes de violations des droits économiques, sociaux et culturels peuvent prétendre à une réparation adéquate, qui peut prendre la forme d'une restitution, d'une indemnisation, d'une réintégration dans ses droits et d'une satisfaction ou de garanties de non-répétition. Pas de sanction officielle des violations 24. Les organes nationaux, judiciaires et autres, doivent s'assurer que leurs décisions, quelles qu'elles soient, n'ont pas pour effet de sanctionner officiellement une violation d'une obligation internationale de l'État concerné. Au minimum, les magistrats nationaux devraient considérer les dispositions pertinentes des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme comme un outil interprétatif pour la formulation de toute décision ayant trait à des violations des droits économiques, sociaux et culturels.»

<sup>61</sup> Observation générale n° 3, par. 9.

Si la critique du Comité ne porte que sur les mesures délibérées, cela ne signifie nullement que l'interdiction ne concerne que les mesures visant à restreindre le degré de jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. L'interdiction vaut pour toute mesure prise en connaissance de cause ayant pour effet de restreindre la jouissance de ces droits, qu'elle soit voulue et désirée ou non.

Les États sont censés faire preuve de prudence et de discernement lorsqu'ils prennent des mesures susceptibles de porter atteinte aux droits de l'homme, que ce soit directement ou indirectement. L'interdiction s'étend donc aux mesures prises inconsidérément qui amoindrissent le degré de jouissance des droits de l'homme.

Une mesure qui restreint la jouissance des droits de l'homme sans que cela ait été voulu n'est sans doute pas une mesure délibérément régressive, et elle ne constituerait donc pas en soi une violation du Pacte; mais lorsque son caractère régressif devient manifeste, l'État est tenu, conformément aux obligations générales qui lui incombent au titre du Pacte, de faire immédiatement le nécessaire pour la corriger. L'obligation d'assurer progressivement l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels implique qu'il ne saurait être question pour un État de restreindre, par action ou par omission, le degré de jouissance de ces droits.

---

## **II. LA NATURE DES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME**

---

## **A. L'IMPORTANCE D'UN MANDAT AUSSI ÉTENDU QUE POSSIBLE ET CLAIREMENT ÉNONCÉ FONDÉ SUR LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX**

### **Les Principes de Paris**

L'institution nationale des droits de l'homme est un «organisme institué par un gouvernement en application de la constitution ou créé par la loi, et dont les attributions en matière de promotion et de protection des droits de l'homme sont expressément définies»<sup>62</sup>.

Les Principes concernant le statut des institutions nationales, connus sous le nom de «Principes de Paris» (voir annexe), définissent les normes internationales minimums applicables à une institution nationale pour qu'elle fonctionne efficacement<sup>63</sup>.

Selon ces principes, les institutions nationales doivent présenter les caractéristiques suivantes:

- L'indépendance;
- Des compétences de promotion et de protection des droits de l'homme;
- Un mandat aussi étendu que possible, et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif;
- Une composition et des effectifs assurant une représentation pluraliste;
- La nomination de leurs membres par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat;
- Des ressources suffisantes pour s'acquitter de leur mandat et exercer leurs fonctions;
- L'accessibilité aux personnes effectivement et potentiellement victimes d'auteurs de violations des droits de l'homme;
- Une politique de coopération avec les organisations gouvernementales, non gouvernementales et du secteur privé ainsi que les particuliers, à l'échelon national et international.

S'agissant de leurs activités, les Principes disposent que les institutions nationales ont les attributions suivantes:

- Présenter des rapports concernant toutes questions relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme;
- Promouvoir et assurer l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels l'État est partie, et leur mise en œuvre effective;
- Encourager la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme;
- Contribuer aux rapports que les États doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies et, le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;

<sup>62</sup> Nations Unies, *Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, Série sur la formation professionnelle n° 4, 1995, par. 39.

<sup>63</sup> Pour un examen plus complet des Principes de Paris et des différents éléments des normes internationales minimums qu'ils définissent, voir Nations Unies, *Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales...*

- Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et tout autre organisme des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays;
- Coopérer à l'élaboration de programmes concernant l'enseignement des droits de l'homme et participer à leur mise en œuvre;
- Faire connaître les droits de l'homme.

De plus, les institutions nationales peuvent être habilitées à recevoir et examiner des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elles peuvent aussi encourager et faciliter une médiation et un règlement des différends et déterminer ou recommander des voies de recours appropriées.

Au-delà de ces normes minimums, une institution nationale a besoin, pour travailler efficacement, d'un environnement extérieur favorable. Il doit y avoir une volonté politique, au sein du gouvernement, de faire en sorte que l'institution nationale s'acquitte effectivement de son mandat. Il faut une autorité judiciaire efficace et indépendante et d'autres institutions démocratiques, une société civile engagée ainsi qu'une administration et des forces militaires et de police sensibilisées à son rôle. Il est tout aussi important que l'institution nationale ait un personnel déterminé et capable. Les membres de l'institution et son personnel doivent être dévoués à la cause des droits de l'homme et avoir une expérience dans le domaine de la protection de ces droits. Ils doivent être des défenseurs crédibles de cette cause aux yeux de la société civile, notamment des organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme. Ils doivent être compétents et aptes au travail qu'ils devront effectuer. Il est capital que l'institution soit dotée d'une direction forte et d'un bon encadrement.

Enfin, pour qu'une institution nationale soit efficace, il faut que soit généralement comprise et acceptée la singularité de son mandat par rapport à d'autres mécanismes démocratiques, dont le gouvernement, le corps législatif, l'autorité judiciaire et les organisations de la société civile – qui tous font partie d'un système national de protection et de promotion des droits de l'homme.

## **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

### **3. Mandat de la Commission fidjienne des droits de l'homme**

La Commission fidjienne des droits de l'homme est un organe statutaire chargé d'administrer la loi de 1999 relative à la Commission des droits de l'homme. Ses fonctions, définies dans la Constitution du pays et la loi de 1999 sur les droits de l'homme, sont notamment les suivantes:

- Informer la population de la nature et du contenu de la Déclaration des droits, y compris de ses origines dans des conventions internationales et d'autres instruments internationaux, et du mandat qui incombe au Comité des droits de l'homme, au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et à d'autres organes de l'Assemblée générale des Nations Unies en vue de la promotion du respect des droits de l'homme;
- Formuler des recommandations à l'intention du Gouvernement sur des questions touchant au respect des droits de l'homme, y compris pour demander qu'une question particulière relative aux effets juridiques d'une disposition de la Déclaration des droits soit renvoyée devant la Cour suprême pour avis.

La Déclaration constitutionnelle des droits de Fidji contient des dispositions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit au travail, le droit de

ne pas être victime de discrimination pour plusieurs motifs énumérés, notamment la situation économique, et le droit à l'éducation. La Constitution dispose que le Parlement doit prévoir des programmes visant à s'assurer que les groupes de personnes défavorisées aient effectivement accès sur un plan d'égalité à l'éducation et à la formation, à la terre et au logement, ainsi qu'au commerce et à la fonction publique.

Selon la loi fidjienne sur les droits de l'homme, il importe que la Commission se conforme aux Principes de Paris.

## **B. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE EFFICACE D'UN MANDAT RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a reconnu que les institutions nationales «pourraient jouer un rôle capital» pour ce qui est de promouvoir et de garantir les droits économiques, sociaux et culturels. Les institutions nationales créées conformément aux Principes de Paris disposent d'un mandat unique pour œuvrer dans le domaine des droits de l'homme. Ce sont des organismes officiels indépendants créés par la loi et dotés de pouvoirs et d'attributions spécifiques, ce qui leur confère un statut et, partant, une crédibilité dont ne jouissent ni les organisations gouvernementales ni les organisations non gouvernementales. Les institutions nationales peuvent servir de catalyseurs pour entreprendre des actions et des changements positifs intéressant l'ensemble des droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels.

Dans son Observation générale n° 10, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels 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 périodiques qu'ils présentent au Comité en application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les mandats mais aussi les principales activités de ces institutions.

L'Observation générale n° 10 énumère les types d'activités que peut entreprendre une institution nationale en vue de protéger et promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels:

- Engagement de programmes en matière de promotion, d'éducation et d'information;
- Examen minutieux des lois et instruments administratifs existants ainsi que des projets de loi et autres propositions pour vérifier qu'ils sont conformes au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;
- Apport de conseils techniques;
- Établissement de critères au niveau national permettant d'évaluer dans quelle mesure les droits économiques, sociaux et culturels sont progressivement mis en œuvre;
- Recherches et enquêtes;
- Contrôle du respect de droits spécifiques;
- Examen de plaintes précises.

### **Interprétation du mandat**

En vertu des Principes de Paris, une institution nationale doit être «investie de compétences de promotion et de protection des droits de l'homme»<sup>64</sup>. Habituellement, le mandat d'une institution nationale est rédigé en termes très généraux. Il peut viser expressément certains droits ou certaines catégories de droits mais peut aussi mentionner les droits de l'homme en général. Quelle que soit sa formulation, le mandat doit être interprété par l'institution nationale lorsqu'elle entreprend son activité.

<sup>64</sup> Principe 1.

L'interprétation de son mandat donne à l'institution nationale l'occasion de préciser sa compétence et ses responsabilités ainsi que la manière dont elle comprend son rôle et ses fonctions, ce qui éclairera l'ensemble de ses travaux – enquêtes et recommandations, activités de recherche et de contrôle, et fonctions consultatives et d'élaboration de politiques.

S'agissant des droits économiques, sociaux et culturels, chaque institution nationale devra examiner si, et dans quelle mesure, son mandat porte sur ces droits et s'étend à tous les types d'auteurs de violations de tels droits<sup>65</sup>.

Conformément aux principes généraux en la matière, il convient d'interpréter aussi largement que possible les droits de l'homme et aussi étroitement que possible les restrictions à ces droits. Une institution nationale devrait interpréter son mandat de manière aussi large et exhaustive que possible, sous réserve des dispositions de son texte fondateur et du droit interne et international. En particulier, dans la mesure où le libellé du texte fondateur le permet, toute mention des droits de l'homme devrait être interprétée comme visant l'ensemble des droits de l'homme – droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux.

Les droits économiques, sociaux et culturels peuvent aussi entrer dans le cadre du mandat d'une institution nationale par le biais du principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les droits. Le droit relatif aux droits de l'homme a un caractère intégré et holistique. Les droits sont interdépendants. Ainsi, le droit à la vie a des implications pour le droit à la santé et le droit à l'éducation, et le droit à la liberté de circulation en a également pour le droit à des moyens de subsistance. Même si le mandat d'une institution nationale ne vise que les droits civils et politiques, l'institution aura compétence pour traiter de nombreuses questions intéressant les droits économiques, sociaux et culturels par le biais des droits à la vie, à l'égalité et à la non-discrimination.

## **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

### **4. Mandat de la Commission nationale des droits de l'homme de l'Inde**

La Commission nationale des droits de l'homme de l'Inde a été créée dans le cadre de la loi de 1993 sur la protection des droits de l'homme. Elle a pour mandat de protéger et de promouvoir les droits garantis par la Constitution indienne ou consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et susceptibles d'être invoqués devant les tribunaux indiens.

Les fonctions de la Commission des droits de l'homme sont notamment les suivantes: enquêter sur des allégations de violations des droits, intervenir dans des procédures judiciaires, visiter les prisons, examiner et commenter la législation interne et les instruments internationaux, effectuer des travaux de recherche, examiner et commenter l'application des droits de l'homme, promouvoir une prise de conscience et une éducation, et encourager la participation d'organisations non gouvernementales et d'autres institutions.

La Commission a entrepris de nombreuses enquêtes sur des questions touchant aux droits économiques, sociaux et culturels, portant notamment sur le caractère dégradant de certaines installations de travail, d'éducation et de santé mentale. En avril 2000, la Commission a organisé une consultation régionale sur la santé publique et les droits de l'homme à New Delhi.

<sup>65</sup> L'appui à l'idée de conférer un vaste mandat aux institutions nationales pour traiter les problèmes relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels émane aussi de la société civile. Des organisations comme Forum Asie et, au Canada, le Centre pour les droits à l'égalité au logement, mettent au défi les institutions nationales de trouver les moyens d'interpréter leurs mandats de manière créative.

Le mandat d'une institution nationale peut aussi limiter sa compétence aux violations des droits par certaines catégories d'organisations ou de personnes. Plus couramment, elle peut être limitée aux auteurs de violations relevant du secteur public, à savoir les gouvernements et leurs fonctionnaires et agents. L'institution nationale pourrait interpréter son pouvoir d'enquêter sur des plaintes contre l'État comme s'étendant à tout acte émanant d'organisations qui sont, pour une part importante, financées, subventionnées ou réglementées par l'État. Les institutions nationales sont encouragées à inclure, dans leur mandat, le secteur privé, qui est de plus en plus un prestataire de services essentiels.

L'interprétation de son mandat et de sa compétence par une institution nationale est généralement susceptible d'un réexamen judiciaire, ce qui devrait l'encourager à interpréter son mandat aussi largement que possible. Rien ne l'oblige à la prudence et elle ne doit pas y céder. Elle peut être sûre que, si elle excède son pouvoir, un tribunal pourra réexaminer sa décision et rendre une décision définitive sur la portée de son texte fondateur.

La conception et l'interprétation de sa compétence par une institution nationale doit donner lieu à une communication claire, aux plans interne et externe, par des exposés de mission, plans stratégiques et opérationnels, orientations de principe, lettres d'information, rapports annuels et autres et diverses publications, ainsi que sur son site Web. Ainsi, l'institution nationale sera mieux à même d'agir de manière cohérente en respectant ses principes et sa jurisprudence, le public aura une meilleure idée de la manière dont l'institution pourrait traiter certaines questions particulières et, enfin, la responsabilité de l'institution nationale à raison de ses activités sera facilitée.

### **Indépendance**

L'indépendance d'une institution nationale peut être assurée par des moyens juridiques, opérationnels et financiers, des procédures démocratiques et publiques de nomination et de licenciement, ainsi que des processus bien définis, approuvés et cohérents de détermination des enveloppes financières annuelles.

Une institution nationale doit être capable de fixer ses priorités conformément à un mandat énoncé dans un texte législatif l'habilitant notamment, en toute indépendance et sans aucune instruction du gouvernement, à enquêter sur des violations des droits de l'homme, surveiller le respect des droits de l'homme, adopter des politiques et entreprendre des actions de promotion. Elle doit aussi avoir la capacité de gérer ses propres finances dans le cadre d'enveloppes budgétaires approuvées, sans ingérence de différents ministères. La faculté de définir ses priorités financières renforcera son indépendance.

Cela ne signifie toutefois pas qu'une institution nationale ne peut être totalement dissociable du gouvernement dans son fonctionnement. À la différence d'une organisation non gouvernementale, elle agit dans le cadre d'un mandat défini par la loi. Les pouvoirs publics, par l'intermédiaire du corps législatif, jouent un rôle central pour définir la nature et la portée de ce mandat. Dans de nombreux cas – bien qu'un processus de sélection plus ouvert et transparent soit encouragé – le gouvernement peut intervenir dans la nomination des membres de l'institution. Dans plusieurs institutions nationales mieux établies, tous les membres sont nommés par le gouvernement, quasiment sans aucune participation extérieure et avec peu de transparence.

Depuis peu cependant, sur la base des Principes de Paris, les institutions de la nouvelle génération s'appuient souvent sur des textes fondateurs beaucoup plus novateurs qui prévoient un moindre contrôle du gouvernement sur les nominations et les dotations budgétaires, compte tenu de l'importance d'une vaste consultation publique et du besoin d'autonomie financière de l'institution. De même, elles sont habilitées à définir

leur propre ordre du jour dans le cadre de vastes mandats visant la promotion et la protection des droits de l'homme.

### **Fonctions**

Les fonctions d'une institution nationale, telles qu'elles sont énumérées plus haut, devraient être perçues, non pas comme des domaines distincts d'activités mais comme les éléments d'une méthode intégrée qui s'appuient et s'éclairent mutuellement. Ainsi, des fonctions comme la recherche, le contrôle et l'élaboration des politiques peuvent souvent fournir des informations essentielles et un cadre d'analyse pour le traitement des plaintes. Par ailleurs, l'issue des investigations, y compris les règlements, recours et toute éventuelle décision quasi judiciaire ou judiciaire, peut fournir une orientation précieuse pour le développement de nouvelles recherches et politiques, la réforme de la législation, et les activités de consultation, d'éducation du public et de communication.

### **Pouvoirs**

Une institution nationale doit disposer des pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de son mandat et de ses fonctions, lesquels lui sont conférés par un texte constitutionnel ou législatif (ce dernier est généralement plus complet). Le texte fondateur de l'institution nationale peut lui conférer des pouvoirs se rapportant à l'accès à des institutions publiques et privées, ainsi que des pouvoirs d'investigation à l'égard de violations des droits de l'homme, notamment ceux d'exiger la production de documents et d'autres éléments de preuve, d'obliger des témoins à déposer et de procéder à des perquisitions. La loi peut aussi prévoir les peines applicables aux personnes qui ne se conforment pas aux mesures décidées par l'institution nationale dans le cadre de ces pouvoirs.

Une institution nationale se verra aussi conférer des pouvoirs de nature plus administrative concernant sa gestion interne, comme ceux de recruter du personnel, de recevoir et de dépenser des fonds, et d'acquérir des locaux et autres biens. Ces pouvoirs sont nécessaires à l'administration et au fonctionnement de l'institution, ainsi qu'à son indépendance; partant, ils servent indirectement à garantir l'efficacité de ses activités.

### **Accessibilité**

Pour être efficace, une institution nationale doit être d'un accès facile aux particuliers et aux groupes dont elle est chargée de protéger et de défendre les droits. Cela suppose que les gens connaissent l'existence de l'institution nationale et son rôle, qu'ils soient à même, matériellement, de prendre contact avec elle et qu'ils soient traités comme il se doit dans leurs relations avec ses responsables. Une institution nationale ne saurait être accessible à un public qui n'est pas, ou est mal informé, de son existence et de ses fonctions. Elle devrait envisager des moyens créatifs d'établir sa visibilité, y compris par une action en direction des groupes les plus vulnérables qu'il est souvent difficile d'atteindre et qui hésitent à soumettre leurs problèmes à un organe officiel.

L'accessibilité matérielle doit notamment s'entendre de la possibilité d'accès à l'institution pour les personnes qui vivent dans des régions rurales et éloignées. Cela suppose éventuellement la création de bureaux locaux ou l'organisation de visites régulières par des représentants de l'institution pour assurer un éventail complet de services et de bonnes communications. L'accessibilité des locaux, des services et de l'information aux personnes handicapées est aussi un aspect essentiel qui ne doit pas être négligé.

Le troisième élément de l'accessibilité est un traitement correct. Une institution nationale ne sera pas accessible si les personnes dont les droits sont violés la jugent distante, hostile ou d'un abord difficile. Les méthodes et procédures de travail doivent être adaptées aux victimes actuelles ou potentielles de violations. Les services et la documentation doivent être disponibles dans plusieurs langues utiles. Les membres et le personnel de

l'institution devraient comprendre des personnes issues de groupes traditionnellement marginalisés comme les femmes, les groupes ethniques et raciaux minoritaires, les personnes handicapées et les groupes dont les droits sont violés ou menacés.

### **Coopération**

Les Principes de Paris reconnaissent que, pour être efficace, une institution nationale doit non pas agir seule, mais établir et entretenir des rapports de coopération avec divers groupes et organisations.

#### **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

##### **5. Commission ougandaise des droits de l'homme**

La Commission ougandaise des droits de l'homme est un organe statutaire chargé de protéger et de promouvoir les droits de l'homme. Ses fonctions, qui sont définies dans la Constitution du pays et dans la loi n° 4 de 1997 sur la Commission des droits de l'homme, sont notamment les suivantes:

- Établir un programme permanent de recherche, d'éducation et d'information visant à renforcer le respect des droits de l'homme;
- Recommander au Parlement des mesures concrètes visant à promouvoir les droits de l'homme, notamment l'indemnisation des victimes de violations des droits de l'homme, ou de leurs familles;
- Formuler, appliquer et superviser des programmes visant à sensibiliser les citoyens ougandais à leurs responsabilités civiques et à leur faire prendre conscience de leurs droits et obligations en tant qu'êtres humains libres.

La Constitution ougandaise contient des dispositions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit à l'éducation, le droit à la culture, le droit à un environnement non pollué et sain, et le droit au travail. La Constitution charge la Commission des droits de l'homme d'élaborer des programmes et des activités de promotion et de protection de ces droits.

Les institutions nationales sont dotées de mandats et de fonctions uniques, mais elles devraient s'en acquitter en collaboration avec d'autres mécanismes démocratiques chargés de la protection et de la promotion des droits de l'homme, dont le gouvernement, le corps législatif, l'autorité judiciaire, la police et l'armée, ainsi que des organisations non gouvernementales et des organismes de la société civile, et avec des citoyens individuels.

Il est fondamental d'établir et d'entretenir des contacts étroits avec les organisations non gouvernementales et la société civile car ces groupes s'occupent directement ou indirectement de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

Une institution nationale devrait aussi s'attacher à collaborer, dans la mesure du possible, avec les communautés locales et les groupes marginalisés, et percevoir son rôle comme consistant à doter les personnes les plus exposées à des violations des droits de l'homme des moyens de protéger et de promouvoir leurs propres droits. Les victimes actuelles et potentielles ont le droit de participer, et elles devraient donc être des participants essentiels au processus d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies, programmes et activités de l'institution nationale.

## **Efficacité et capacité techniques**

Une institution nationale devra toujours, semble-t-il, répondre avec des ressources limitées à des besoins et des demandes considérables. Comme toute autre organisation, il lui faudra veiller à ce que ses méthodes de travail soient aussi efficaces et efficientes que possible.

Pour *gérer des ressources limitées* de manière efficace, il peut être nécessaire de fixer des priorités strictes et de s'en tenir aux plans stratégiques et budgets qui ont été définis et approuvés. Il se peut qu'une institution nationale doive rechercher un appui financier et technique extérieur. Du fait que les technologies et ressources électroniques d'information et de communication sont indispensables à son efficacité et à sa capacité techniques, elle devra s'efforcer d'acquiescer ce qui se fait de mieux dans ce domaine.

Une institution nationale devra *définir ses méthodes de travail et procédures* portant sur des questions comme la création de groupes de travail, les règles à suivre pour enquêter sur les plaintes, les méthodes d'investigation et de recherche ou encore les réunions de personnel, le moment à choisir pour les convoquer et leur fréquence. L'observation de certaines méthodes et procédures contribuera à assurer une efficacité technique maximum et garantira aussi que les situations les plus urgentes reçoivent l'attention qu'elles méritent en temps utile.

Le *personnel* doit être dévoué à la cause des droits de l'homme, bien informé, attentif et compétent dans l'accomplissement de ses fonctions. Ses membres doivent être efficaces et objectifs dans leur travail. Pour cela, il est nécessaire de disposer de descriptions de poste précises et de procédures de recrutement, d'évaluation et de promotion équitables et efficaces. Le personnel, qu'il soit nouveau ou confirmé, aura besoin, et aura le droit, de recevoir une bonne formation.

Une institution nationale devrait *réexaminer et évaluer* régulièrement, non seulement ses résultats d'ensemble, mais aussi sa structure, sa gestion, ses processus et procédures, ses activités propres et ses programmes.

## **Responsabilité**

L'efficacité des institutions nationales suppose que leurs responsabilités soient appréciées par rapport à des objectifs définissables avec précision. Hormis sa responsabilité juridique et financière devant le gouvernement ou le parlement, une institution nationale doit aussi trouver les moyens de rendre compte aux groupes et individus dont elle a pour vocation de promouvoir et de protéger les droits. Ses procédures et processus, par exemple, doivent être visibles et transparents. Ses processus de prise de décisions doivent être ouverts, rationnels, cohérents et partagés. La mise au point d'exposés de mission et de valeurs, d'objectifs et de plans stratégiques, de codes de déontologie du personnel, de normes de qualité et de manuels de procédure permet à l'institution nationale de garantir et communiquer des normes élevées de réalisation et d'en être responsable.

L'évaluation des résultats d'une institution nationale, par elle-même et par le public, y compris l'établissement de rapports annuels sur ses activités, ses résultats et l'utilisation de ses ressources, renforcera encore la responsabilité de l'institution vis-à-vis du public. Ces évaluations devraient pouvoir faire l'objet d'un examen, de commentaires et d'un débat publics.

## C. PROBLÈMES QUI SE POSENT AUX INSTITUTIONS NATIONALES POUR PROTÉGER LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Une institution nationale risque de se heurter à un certain nombre de problèmes pour protéger les droits économiques, sociaux et culturels. Il lui faudra être vigilante aux plans interne et externe, afin d'anticiper et de surmonter les obstacles et les problèmes qui peuvent se poser.

### Facteurs internes<sup>66</sup>

Le premier défi qui se pose à une institution nationale est peut-être d'élever le niveau de *compréhension et d'acceptation* des droits économiques, sociaux et culturels parmi ses membres et son personnel qui, tout en reconnaissant l'importance de l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les droits de l'homme, ont peut-être une meilleure connaissance et une plus grande expérience des droits civils et politiques. L'institution nationale devra mettre au point des méthodes et approches adaptées pour traiter les droits économiques, sociaux et culturels, et accorder la priorité à leur mise en œuvre.

La compréhension des droits économiques, sociaux et culturels en soi et le dévouement à leur cause ne suffiront pas. Une institution nationale devra aussi avoir la *capacité institutionnelle* de défendre les droits économiques, sociaux et culturels, ce qui dépendra des ressources financières et du personnel disponibles. L'institution nationale risque fort de devoir supporter un programme de travail existant et un arriéré d'affaires très chargés, et son personnel risque d'être insuffisamment expérimenté et formé dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Les réseaux entre l'institution et des parties prenantes externes risquent aussi d'être insuffisamment développés ou inefficaces, et il se peut que l'institution souffre d'une absence de coordination et de planification en matière de gestion. Ce sont là autant de défis qui risquent d'affecter la capacité de l'institution de protéger et promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels.

Une institution nationale devra *définir des normes*, notamment des indices, critères et cibles, dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Pour suivre l'application de ces droits, son personnel devra mieux appréhender les dimensions et paramètres de chaque droit et les obligations connexes de l'État<sup>67</sup>. Les normes internationales, en particulier celles énoncées dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les aideront à cet égard. Pour enquêter sur des violations individuelles, le personnel devra acquérir de nouvelles compétences en matière d'établissement des faits, de collecte et d'analyse de données primaires et secondaires et d'analyse de renseignements économiques, notamment budgétaires<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Texte inspiré de *National Human Rights Institutions at Work: The Role of National Human Rights Commissions in the Promotion and Protection of Economic, Social and Cultural Rights*, comptes rendus des débats du Programme régional de formation pour l'Asie National Human Rights Institutions at Work, organisé par la Fondation canadienne des droits de la personne et la Commission philippine des droits de l'homme, à Antipolo (Philippines), du 9 au 14 mai 1999, p. 47.

<sup>67</sup> «Le suivi et l'évaluation de la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels» (module 19), Le Cercle des droits – L'activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels: Un outil pour la formation (Programme international de stages sur les droits de l'homme et Forum asiatique pour les droits de l'homme et le développement, 2000), p. 366.

<sup>68</sup> Voir *Handbook on Fact-finding and Documentation of Human Rights Violations*, D. J. Ravindran, Manuel Guzman et Babes Ignacio, dir. publ. (Bangkok, Forum asiatique pour les droits de l'homme et de développement (Forum asiatique), 1994).

## Facteurs externes

Aucune institution nationale ne peut résoudre seule l'ensemble des problèmes relatifs aux droits de l'homme existant dans son pays. L'efficacité de son action dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels est subordonnée à l'existence d'un *environnement externe* propice et stimulant – un appareil judiciaire efficace, des institutions démocratiques responsables et une société civile engagée et efficace. Rares sont les institutions internationales qui connaîtront ces conditions idéales. Toute institution nationale doit donc garder à l'esprit que l'environnement politique, économique, social et culturel peut compromettre l'indépendance et l'efficacité de son fonctionnement, et faire obstacle à son action en faveur des droits économiques, sociaux et culturels. L'institution nationale devrait prendre en considération:

- Les moyens et le degré d'indépendance de l'appareil judiciaire et leur incidence sur sa faculté de fonctionnement;
- Le cadre législatif interne et les obligations conventionnelles internationales concernant la mise en œuvre de voies de recours;
- Les stratégies visant à réduire le risque d'entraînement dans des conflits politiques partisans;
- Les mesures d'éducation du public et de la société civile quant à son mandat;
- Les moyens de sensibiliser le gouvernement, l'armée et la police à son rôle et à ses pouvoirs.

Les sociétés qui ont récemment vécu des épisodes de violations graves des droits de l'homme ou qui connaissent des transformations sociales, peuvent aussi être en butte à une *culture de l'impunité* dans laquelle des personnes se considèrent comme au-dessus de la loi<sup>69</sup>. Dans ce type de société, l'institution nationale devra s'attacher à assurer le respect par tous les individus des institutions démocratiques du pays, y compris l'institution nationale elle-même.

Il se peut aussi qu'une institution nationale doive faire face à des interprétations contradictoires des droits de l'homme et à des contestations de la notion de l'universalité de tous les droits. Dans un État qui n'a pas encore ratifié les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'institution nationale s'emploiera en priorité à promouvoir la *ratification* des traités et leur *incorporation* en droit interne. Au demeurant, une interprétation restrictive des droits de l'homme peut aussi influencer sur l'interprétation par le gouvernement du mandat de l'institution nationale, interdisant à celle-ci de s'occuper de questions touchant aux droits économiques, sociaux et culturels.

Dans le cadre de ses activités de promotion des droits de l'homme, une institution nationale peut aussi se heurter à des *idées fausses*, une inconscience et des malentendus partagés par le public, les responsables publics, voire l'autorité judiciaire, quant à la nature propre des droits économiques, sociaux et culturels et à l'obligation de l'État de respecter, protéger et mettre en œuvre ces droits. Elle peut se voir opposer l'idée, de la part du public et des institutions, que l'accès à la nourriture, au logement, à l'emploi et à l'éducation relève de la protection sociale et non des droits de l'homme, ou que les questions économiques, sociales et culturelles expriment des aspirations plus que des droits. La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels peut être perçue comme vainement coûteuse.

<sup>69</sup> Lullessa Nega Girmachew, «Using national human rights commissions in augmenting the international and regional mechanisms for the promotion and protection of human rights», exposé présenté dans le cadre du cursus d'obtention d'une maîtrise en droit (droits de l'homme et démocratisation en Afrique) à la faculté de droit, Université Makerere, Kampala, novembre 2000.

Il se peut que l'*opinion publique* n'accepte pas la moindre défaillance dans l'exécution par le pays de ses obligations en matière de droits économiques, sociaux et culturels. Les couches relativement prospères de la société, qu'elles constituent ou non la majorité de la population, risquent de ne pas s'intéresser aux personnes et aux groupes marginalisés, voire d'avoir des préventions contre eux. Cette partie de la société exerce une influence disproportionnée sur l'opinion publique et sur les gouvernements. La concurrence commerciale, le consumérisme et les médias peuvent contribuer à l'apathie du public en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

Même lorsque les droits et les obligations dans le domaine économique, social et culturel, sont bien perçus par le gouvernement et le public, l'institution nationale peut se heurter à des difficultés pour les promouvoir et les protéger. Ainsi, l'État peut *manquer de ressources* pour traiter les questions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels. L'institution nationale devra comprendre le caractère juridique de la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels et les incidences des obligations correspondantes sur les décisions publiques en matière budgétaire, fiscale et de dépenses publiques; elle devra s'informer des ressources dont dispose le gouvernement et être à même d'aborder ce sujet avec lui.

En outre, la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels peut encore être entravée par des *carences juridiques et judiciaires*<sup>70</sup>. Il se peut que les tribunaux ne tiennent pas compte des droits économiques, sociaux et culturels ni des conditions sociales pertinentes dans les affaires dont ils sont saisis. Même lorsque la justiciabilité de ces droits est reconnue, les tribunaux peuvent refuser de tenir compte, au-delà de la lettre de la loi, de son esprit et de son but. De plus, les tribunaux sont souvent géographiquement éloignés des gens qui en ont le plus besoin et, de toute façon, la saisine de l'appareil judiciaire est généralement plus favorable aux riches qu'aux pauvres. La corruption peut empêcher le système de rendre justice. La médiocrité des résultats attendus et obtenus des tribunaux nuira à la confiance du public dans le système et le dissuadera d'y recourir, s'agissant en particulier des personnes dont les droits économiques, sociaux et culturels sont violés et qui ont besoin d'être protégées.

---

<sup>70</sup> Jefferson R. Plantilla, «Promoting economic, social and cultural rights», document présenté à l'atelier régional sur les droits économiques, sociaux et culturels: *The National Human Rights Institutions at Work*, 5 au 10 novembre 2000, Manille (Philippines).



---

### **III. LE RÔLE DES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME DANS LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

---

Pour qu'une institution nationale des droits de l'homme soit efficace dans la défense des droits économiques, sociaux et culturels, elle doit bien comprendre:

- L'encadrement juridique de ces droits sur le plan national et dans la sphère internationale;
- Les problèmes qui affectent dans son pays l'exercice de ces droits;
- L'action des autres acteurs en faveur de ces droits dans son pays.

Les droits économiques, sociaux et culturels sont fort complexes et les activités entreprises doivent s'inscrire dans une vision stratégique dans laquelle entrent à la fois les contraintes qui pèsent sur l'institution et les perspectives qui s'offrent à elle.

Parmi les stratégies et les solutions qu'une institution nationale met en œuvre pour promouvoir et protéger les droits civils et politiques, beaucoup peuvent servir aux mêmes fins pour les droits économiques, sociaux et culturels, au point que les deux domaines ne devraient pas être isolés et que les activités qui leur sont consacrées devraient être complémentaires et intégrées. L'institution nationale doit s'efforcer d'englober dans une conception synthétique tout ce qu'elle fait en faveur des droits de l'homme, droits économiques, sociaux et culturels compris, veiller à ce que sa stratégie réponde à l'indivisibilité et à l'interdépendance des droits de l'homme et faire en sorte que son action dans un domaine soit coordonnée avec ce qui se fait dans l'autre et puisse s'en inspirer.

Les institutions nationales des droits de l'homme n'ont pas à inventer des procédures totalement nouvelles pour les droits économiques, sociaux et culturels. Les fonctions qu'elles assument et les stratégies qu'elles suivent doivent se renforcer les unes les autres. Les résultats de leurs recherches doivent s'incorporer dans leur travail de surveillance, lequel doit à son tour permettre de cerner les problèmes nouveaux ou les affaires qui appellent des enquêtes plus poussées. En retour, les résultats de ces enquêtes et de ce travail de surveillance peuvent influencer sur le contenu des campagnes de promotion, sur les efforts de vulgarisation et sur les programmes d'éducation. Ces dernières activités peuvent enfin permettre d'ouvrir des dossiers ou de découvrir des problèmes qu'il y a lieu de suivre ou qui méritent une enquête.

## A. LE RÉGLEMENT DES VIOLATIONS DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

La section qui va suivre présente les divers moyens par lesquels une institution nationale des droits de l'homme peut protéger et promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels. Elle répond en quelques mots à la question de savoir pourquoi l'institution devrait s'occuper des violations de ces droits. Les principes fondamentaux qui doivent inspirer l'institution y seront examinés et l'on y présentera également un schéma d'enquête.

### **Pourquoi s'occuper des violations des droits économiques, sociaux et culturels?**

Les droits de l'homme sont indivisibles et interdépendants. Si une institution nationale des droits de l'homme veut que son action réaffirme ce principe fondamental du dispositif international des droits de l'homme, elle doit trouver le moyen de promouvoir et de protéger les droits économiques, sociaux et culturels, et pas seulement les droits civils et politiques<sup>71</sup>. On doit retrouver dans son travail les droits de l'homme dans leur globalité.

Les violations des droits de l'homme peuvent être le fait d'un individu ou d'un système, les deux cas appelant des conceptions différentes de la réparation. En effet, une violation individuelle touche une personne ou un petit nombre de personnes et est commise le plus souvent par un seul individu ou un petit nombre d'individus. Mais les droits économiques, sociaux et culturels sont en général sujets à des violations d'ordre systémique, qui ont des causes et des effets très généraux trouvant souvent leur source dans la manière dont la société s'est organisée sur le plan politique, social et économique. Il est difficile d'identifier un auteur précis à qui faire porter la responsabilité personnelle d'une violation systémique: c'est l'État dans son ensemble qui en est responsable.

Les droits économiques, sociaux et culturels sont violés dans tous les États, quand ce ne serait que légèrement. Lorsqu'une violation se produit, elle se présente souvent à grande échelle, accompagnée d'une impunité très marquée, à la fois attendue et effective<sup>72</sup>. Dans son Observation générale n° 10, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels explique les activités de promotion et de protection qu'une institution nationale des droits de l'homme peut entreprendre, par exemple les enquêtes ou l'examen de plaintes précises. Si elle est efficace, l'instruction des plaintes pour violation des droits économiques, sociaux et culturels peut aboutir à faire rendre des comptes aux auteurs des violations et dissuader quiconque d'en commettre de nouvelles<sup>73</sup>.

Les tribunaux sont le bouclier ultime des droits de l'homme. Ils interviennent sur le plan judiciaire selon des règles fixes de procédure et d'administration de la preuve, prennent des décisions ayant force obligatoire et imposent l'exécution de sanctions et de dédommagements. Mais ils ne peuvent pas tout faire. Leur pouvoir et leur rôle varient d'un système judiciaire à l'autre. En général, les tribunaux n'ont pas compétence, ou si peu, en matière d'instruction et ils doivent se fonder sur les éléments qui leur sont présentés; ils n'ont pas de moyens de recherche indépendants et la gamme de remèdes

<sup>71</sup> Diane F. Orentlicher, «Addressing gross human rights abuses: punishment and victim compensation», in *Human Rights: An Agenda for the Next Century*, J. Henkin et J. L. Hargrove, dir. publ., American Society of International Law, Washington D.C., 1994, p. 427.

<sup>72</sup> La Directive de Maastricht n° 27 se lit comme suit: «*Impunité*. Les États devraient adopter des mesures efficaces pour empêcher qu'une quelconque violation des droits économiques, sociaux et culturels demeure impunie, et pour s'assurer que quiconque se rend responsable de violations de ces droits ne jouit pas d'une immunité.».

<sup>73</sup> Nations Unies, *Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour les droits de l'homme*, par. 216 à 297.

qu'ils peuvent offrir reste étroite. Les institutions nationales des droits de l'homme doivent donc les suppléer et intervenir largement pour faire disparaître l'impunité et dissuader les auteurs de violations.

Comme tous les droits de l'homme sont interdépendants, l'aboutissement d'une affaire intéressant les droits économiques, sociaux et culturels a pour effet de prévenir beaucoup d'infractions aux droits civils et politiques. Les enquêtes sur les violations présumées font partie des grandes fonctions des institutions nationales des droits de l'homme<sup>74</sup>. Les Principes de Paris ne leur imposent pas ce rôle mais ils contiennent certaines dispositions sur les recherches auxquelles elles peuvent procéder. À cette responsabilité est en général associé le pouvoir discrétionnaire de recevoir ou rejeter une plainte, d'ouvrir une enquête officielle, y compris la recherche et la production d'éléments de preuve et la citation de témoins, de présenter des recommandations, notamment quant aux réparations, et d'en suivre l'application. Ce pouvoir s'étend souvent à la réception des plaintes pour violations individuelles et aux enquêtes sur les violations systémiques.

Les institutions nationales des droits de l'homme jouent un rôle assez singulier, complémentaire de celui des tribunaux en matière d'infraction aux droits de l'homme. Elles peuvent se saisir d'une plainte et engager une action de leur propre chef. Elles peuvent recommander des solutions originales de portée générale pour répondre non seulement à la situation particulière de telle ou telle victime mais aussi aux causes systémiques et aux conséquences plus générales de la violation, se mettant ainsi en mouvement non seulement pour remédier à des violations passées mais aussi pour prévenir des violations nouvelles. Avec la focalisation sur les droits de l'homme, elles acquièrent des compétences dans cette matière que la plupart des tribunaux ne possèdent pas et ne peuvent obtenir. Ce rôle complémentaire est particulièrement important lorsqu'il s'agit des droits économiques, sociaux et culturels parce que la plupart des tribunaux sont incapables de protéger effectivement ces droits et d'offrir des recours en cas de violation.

Au contraire des organisations non gouvernementales, les institutions nationales des droits de l'homme sont soumises au texte législatif qui les crée et donc tenues par ses dispositions. Parfois, ce texte ne leur reconnaît pas de compétence à l'égard des violations des droits fondamentaux. Parfois, il la restreint à certains droits, ou à certains groupes de droits, par exemple les droits civils et politiques. Dans la plupart des cas cependant, l'institution dispose d'une certaine latitude pour interpréter et accomplir son mandat et, d'une manière ou d'une autre, elle touche toujours aux droits économiques, sociaux et culturels. Si certaines dispositions de son statut semblent limiter sa compétence en matière d'enquête sur ces droits particuliers, elle en interprétera d'autres de manière à s'en autoriser. Certaines s'efforcent de faire amender leur statut pour que les droits économiques, sociaux et culturels soient expressément inscrits dans leurs attributions. C'est une manière de manifester leur volonté de considérer les droits de l'homme dans leur globalité.

---

<sup>74</sup> Ibid., par. 216.

Les témoignages de nombreuses institutions des droits de l'homme montrent que le traitement des plaintes est une activité qui prend beaucoup de temps et de ressources. Ces plaintes débordent souvent leurs capacités, même quand elles disposent d'amples ressources. La Commission indienne des droits de l'homme, par exemple, qui est l'une des plus importantes puisqu'elle dispose de 300 permanents, a reçu 40 724 plaintes nouvelles en 1998/99, dernière année pour laquelle les chiffres sont publiés. Pour faire face à un tel engorgement, l'institution doit se doter de mécanismes et de procédures lui permettant de répondre avec efficacité et en temps utile à des plaintes d'une grande diversité. Elle doit offrir des mécanismes de règlement accessibles, diligents, efficaces et bon marché.

### Principes de l'instruction

Toutes les recherches entreprises en cas de violation des droits de l'homme doivent être conduites dans les règles de l'art, c'est-à-dire respecter des principes stricts<sup>75</sup>. Cela vaut pour les enquêtes concernant les droits économiques, sociaux et culturels comme pour celles qui concernent les droits civils et politiques, mais suppose une ferme volonté institutionnelle. Il s'agit des principes suivants<sup>76</sup>:

*Exactitude et objectivité.* L'instruction doit être objective, approfondie et exacte. Il faut s'assurer de la qualité des informations réunies et diffusées et vérifier leur force probante en recherchant des preuves directes et en procédant à des recoupements.

*Promptitude.* L'instruction doit être menée en temps utile. De longs retards peuvent se traduire par un déni de justice pour le plaignant ou le défendeur.

*Multiplicité des sources.* Il faut s'efforcer de recourir à des sources d'information aussi nombreuses que possible. Toutes les preuves disponibles doivent être rassemblées et évaluées.

*Respect des normes.* En matière de droits de l'homme, il faut prendre pour points de référence les normes nationales et internationales appliquées dans ce domaine à la collecte et à l'analyse de l'information. Dans les affaires portant sur les droits économiques, sociaux et culturels, les membres et personnel permanent des institutions nationales des droits de l'homme doivent acquérir une connaissance approfondie des obligations de l'État.

## LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE

### 6. Le contrôle par les enquêtes aux Philippines

La Constitution philippine de 1987 dispose que la Commission des droits de l'homme a pour attributions «d'instruire [...] toute affaire de violation des droits civils et politiques» et «de contrôler le respect par le Gouvernement philippin des obligations internationales imposées par les traités relatifs aux droits de l'homme». Un arrêt de la Cour suprême en date du 5 janvier 1994<sup>77</sup> a confirmé que la Commission philippine des droits de l'homme ne pouvait enquêter que dans le domaine des droits civils et politiques. Cela a amené la Commission à rechercher d'autres manières d'étendre le périmètre de sa compétence aux droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>75</sup> Ibid., par. 216 à 297.

<sup>76</sup> *Handbook on Fact-Finding and Documentation of Human Rights Violations*, D. J. Ravindran, Manuel Guzman et Babes Ignacio, dir. publ., Bangkok, Forum asiatique pour les droits de l'homme et le développement (Forum Asie), 1994.

<sup>77</sup> *Brigido R. Simon, Jr., Carlos Quimpo, Carlito Abelardo, and Generoso Ocampo, petitioners v. Commission on Human Rights, Roque Ferma, and Others as John Does, respondents* (G.R. n° 100150).

Comme la Commission reçoit un grand nombre de plaintes pour violation des droits économiques, sociaux et culturels, elle s'est dotée d'un «dispositif de vigilance» de ces droits sur le fondement de son obligation constitutionnelle de contrôler le respect par le Gouvernement de ses obligations conventionnelles internationales. Les Philippines ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en 1974 et les obligations qui en découlent s'inscrivent donc dans le mandat de la Commission. Celle-ci a cherché à accomplir sa fonction de contrôle en mettant au point un plan philippin des droits de l'homme qui définit les mesures administratives, programmatiques et législatives qui permettraient de répondre aux besoins de 16 secteurs vulnérables de la société philippine. Elle a également beaucoup insisté sur la surveillance des évictions forcées et les violations des droits de l'homme commises à cette occasion<sup>78</sup>.

*Respect des parties.* L'instruction doit procéder dans le plus grand respect de tous les intéressés. Des considérations particulières peuvent s'imposer lorsque l'on traite avec les victimes d'une expérience traumatique. Ceux qui sont accusés d'avoir violé les droits de l'homme ont droit au bénéfice de la présomption d'innocence.

### **La plainte, fil conducteur de la procédure**

La mise en œuvre de ces principes suppose l'existence et le fonctionnement systématique de procédures permettant de régler de façon efficace et équitable les affaires où sont en jeu les droits économiques, sociaux et culturels.

Ces procédures doivent être telles que l'*information* sur les compétences et le travail de l'institution nationale des droits de l'homme soit à la fois exacte et accessible au grand public.

- De quelle nature sont les plaintes dont l'institution peut se saisir; quelles sont les limites de sa compétence?
- Que faut-il faire pour porter plainte?
- Que faut-il faire après que la plainte a été déposée, c'est-à-dire quelle est la suite à lui donner et comment procède-t-on aux enquêtes; comment les décisions et les recommandations seront-elles faites?
- Quelles conditions sont à remplir pour qu'il soit répondu à la plainte?
- Quels critères permettent de hiérarchiser les affaires urgentes (si par exemple la vie du plaignant est en danger)?
- Quels sont les recours offerts s'il est établi qu'il y a eu violation?

L'institution doit être prête à utiliser ses *pouvoirs inquisitoriaux*, notamment pour exiger la présence des témoins ou la production d'éléments de preuve et éventuellement des informations nécessaires. La transparence et l'impartialité des enquêtes et l'emploi de ses pouvoirs à bon escient par l'institution permettent à celle-ci de se conformer aux principes de l'instruction. Les chances de régler l'affaire sont d'autant meilleures que toutes les parties concernées (pouvoirs publics, société civile, victimes et auteurs des violations) ont confiance dans l'institution et respectent sa façon de procéder.

La *publication* des résultats des enquêtes rend les auteurs de violation comptables

<sup>78</sup> «Finding our way with economic, social and cultural rights: the Philippine Commission on Human Rights» (notes sur un exposé de *Mercy v. Contreras*, Commission philippine des droits de l'homme), in *The Role of National Human Rights Commissions in the Promotion and Protection of Economic, Social and Cultural Rights*, Fondation canadienne des droits de la personne et Commission philippine des droits de l'homme, 1999.

de leurs actes, est pour les victimes une forme de reconnaissance et de soutien et assure la transparence des procédures. Chacun peut constater que les recherches sont approfondies et impartiales. Cela ne signifie pas pour autant que l'opinion publique doit être mise au courant de tous les détails de toutes les affaires. Il y a des cas où le droit à l'intimité de la vie privée du plaignant s'oppose à la divulgation des noms ou d'autres renseignements permettant d'identifier certaines personnes.

Il y a lieu souvent d'adopter un point de vue différent quand il s'agit de violations commises par un système plutôt que par un individu. En tel cas, les recherches et les recommandations doivent déborder le cadre particulier de telle ou telle affaire et viser les causes profondes de la situation. L'institution nationale des droits de l'homme cherche non seulement à réparer les violations du passé mais aussi à prévenir des violations du même genre. Par ses recommandations, elle peut influencer le législateur et infléchir la politique et les programmes du gouvernement et, par conséquent, les priorités budgétaires. En traitant les plaintes à titre systémique, l'institution peut absorber un grand nombre des dossiers puisque toutes les plaintes renvoyant à la même problématique peuvent être traitées d'un coup. Les mêmes principes s'appliquent à l'instruction ainsi élargie, mais la procédure peut être tout à fait différente.

### **Les étapes de l'instruction**

D'une manière générale, l'instruction des plaintes pour violation des droits économiques, sociaux et culturels commise par un individu peut avoir deux points de départ. Le plus courant est la réception par l'institution nationale d'une plainte pour violation des droits de l'homme, plainte qui peut avoir pour auteur une seule ou plusieurs victimes. Elle peut aussi être déposée par un tiers, par exemple un membre de la famille, un voisin ou un militant des droits de l'homme, qu'il s'agisse alors d'un particulier agissant seul ou d'une organisation non gouvernementale. Parfois, le texte de loi portant création de l'institution nationale des droits de l'homme peut limiter sa compétence aux plaintes déposées par les victimes elles-mêmes. Or, celles-ci sont souvent incapables de faire la démarche elles-mêmes, pour des raisons physiques (par exemple lorsqu'elles sont détenues ou qu'elles ont été tuées) ou par crainte des menaces et des représailles des auteurs ou de tiers, elles peuvent aussi se juger trop humbles ou, plus généralement, avoir le handicap de la pauvreté ou du manque d'éducation. Il est donc important que les tiers puissent porter plainte pour que les violations graves n'échappent pas à la compétence de l'institution.

Le deuxième point de départ de l'instruction peut être l'initiative de l'institution nationale des droits de l'homme elle-même agissant *motu proprio* quand un problème relevant de sa compétence est porté à son attention. Cette deuxième voie offre à l'institution une excellente occasion de promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels. Dans l'ensemble, les victimes de violations de ces droits sont souvent économiquement et socialement désavantagées et donc fort mal placées pour demander réparation. La possibilité d'ouvrir une enquête de son propre chef aide l'institution à répondre aux besoins des personnes ou des groupes humains dont la voix ne serait pas autrement entendue.

Chaque institution nationale des droits de l'homme doit définir ses propres procédures de réception et de traitement des plaintes, procédures qui doivent être conformes à son statut, répondre à ses attributions et à leur contexte et respecter les normes internationales qui régissent les droits de l'homme. La pratique des institutions nationales fait apparaître un cadre commun, constitué des diverses étapes de l'instruction à partir de la saisine de l'institution:

1. Examen de la recevabilité de la plainte, consistant:
  - À définir les questions soulevées par la plainte;
  - À déterminer si la plainte relève de la compétence de l'institution;
  - À déterminer si les allégations, dans la mesure où elles seraient exactes, constitueraient une violation des normes nationales et internationales relatives aux droits de l'homme.
2. Enquête, consistant:
  - À dresser un plan d'enquête ou à déterminer les attributions dans ce domaine;
  - À faire des recherches selon les procédures et les principes établis;
  - À consigner les constatations.
3. Conciliation, consistant:
  - S'il y a lieu, à aider le plaignant et le défendeur à trouver un accord amiable.
4. Décision, consistant:
  - À analyser les informations recueillies au cours de l'enquête;
  - À formuler des conclusions et des recommandations.
5. Suites, consistant:
  - À informer toutes les parties des conclusions et recommandations;
  - À contrôler la suite qui est donnée aux recommandations.

### ***Examen de la recevabilité de la plainte***

À bien des égards, l'instruction d'une violation présumée des droits économiques, sociaux et culturels suit le même schéma que dans le cas des droits civils et politiques. Cela dit, une institution nationale des droits de l'homme peut rencontrer dans le premier cas des difficultés particulières pour déterminer si une plainte est recevable par elle.

L'une de ces difficultés tient aux questions de compétence. La première qui se présente est celle de savoir si les faits rapportés relèvent bien de la compétence de l'institution aux termes du texte qui l'a créée. Comme on l'a dit, l'institution peut avoir à user de son pouvoir discrétionnaire pour interpréter et exécuter le mandat qui lui a été donné afin de recevoir une plainte pour violation des droits économiques, sociaux et culturels. Ce point de droit n'est pas toujours aussi évident que dans le cas des droits civils et politiques, domaine dans lequel le mandat législatif peut être précis. Une solution est offerte par le *principe de la perméabilité*, selon lequel les droits civils et politiques servent de fondement à la recevabilité des plaintes concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Par exemple, une plainte pour non-accès aux services de santé peut être reçue à titre de plainte pour violation du droit à la vie. La Cour suprême de l'Inde a prononcé de nombreux arrêts allant en ce sens à propos du contenu du droit à la vie.

La deuxième difficulté qui se présente en matière de recevabilité est la question de savoir si, une fois avérés, les faits rapportés constituent une violation des normes nationales et internationales relatives aux droits de l'homme. Pour la résoudre, l'institution peut trouver des orientations dans des instruments comme les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels et les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Par

exemple, les Directives de Maastricht nos 14 et 15 énumèrent des violations précises – violations par action telles que l’adoption de toutes mesures délibérément rétrogrades (n° 14, par. e)) ou violations par omission telles que le fait de ne pas réformer ou abroger une législation manifestement incompatible avec une obligation découlant du Pacte (n° 15, par. b)), qui constitueraient des violations des droits économiques, sociaux et culturels par l’État ou d’autres entités<sup>79</sup>. Le fait que les allégations soient formulées dans les termes des Directives de Maastricht ou des observations générales facilite l’examen de la recevabilité et, ensuite, l’élaboration du plan d’instruction, l’analyse de l’affaire et l’élaboration des recommandations puisque l’institution dispose alors de fondements solides en jurisprudence légale et interprétative.

La recevabilité présente aussi un certain nombre d’aspects techniques. La plainte doit soit indiquer l’identité de l’auteur ou des auteurs présumés et celle de la victime ou des victimes, soit donner assez d’informations pour permettre à l’institution d’identifier elle-même les intéressés après l’enquête. Le lieu, le moment et les modalités de la violation doivent aussi être indiqués. La plainte doit mentionner, au moins en termes généraux, l’obligation qui a été violée, si la nature exacte de cette obligation n’est pas expressément indiquée. Par exemple, une collectivité rurale qui n’a pas accès à de l’eau potable prétend que les pouvoirs publics n’ont pris aucune mesure pour lui assurer ce service (Observation générale n° 14 relative au droit à la santé, par. 11). L’institution qui a à se prononcer sur la recevabilité de cette plainte ignore peut-être les mesures particulières que l’État s’est abstenu de prendre ou les faits dont cet État est l’auteur par action ou par omission. Pour le savoir, il lui faudrait procéder à des enquêtes et des analyses. Dans cet exemple, l’institution peut se prononcer sur la recevabilité de la plainte en se fondant sur le fait que l’eau n’est de fait pas accessible et sur l’imputation de responsabilité à l’État.

### **Enquête**

Toutes les enquêtes doivent s’inscrire dans un plan préétabli ou correspondre à des attributions précises. Le plan doit définir les questions critiques que soulèvent les allégations en matière de droits de l’homme. Ces questions sont celles auxquelles il faudra répondre au cours des recherches et quand il sera statué sur le sort de la plainte.

La plainte initiale doit être examinée attentivement et l’on doit déterminer:

- Les points qui doivent être vérifiés, et la manière dont ils le seront;
- Les informations qu’il faudra recueillir, et la manière dont elles le seront;
- Les lacunes que présentent les éléments de preuve, et la manière dont elles seront comblées;
- Les témoins avec lesquels il faudra s’entretenir, et leur localisation.

Pour son enquête, l’institution nationale des droits de l’homme doit fixer des valeurs de référence illustrant le respect de ces droits et l’accomplissement de ses obligations par l’État. Elle peut aussi avoir à rassembler, au niveau national et au niveau régional, des renseignements sur les situations qui prévalent sur le territoire de l’État. Des données comparatives peuvent avoir de l’importance quand il s’agit de déterminer si des droits ont été violés ou non. Il en sera de nouveau question plus loin.

L’enquête doit procéder selon les principes déjà énumérés. Elle doit répondre à toutes les normes internationales relatives aux droits de l’homme, y compris celles qui régissent les enquêtes sur les infractions criminelles.

---

<sup>79</sup> On trouvera en annexe le texte intégral des Directives de Maastricht.

Le déroulement de l'enquête et les renseignements recueillis doivent être soigneusement consignés. Les institutions nationales des droits de l'homme doivent assumer leurs fonctions de façon transparente et justifiable. Elles doivent prendre soin de conserver et protéger les pièces à conviction et s'assurer que les témoins sont à l'abri de toute intimidation et de tout danger pour leur personne.

### **Conciliation**

Certaines institutions nationales des droits de l'homme sont tenues par les textes qui les ont créées de s'efforcer de régler à l'amiable les plaintes pour violation des droits de l'homme. Même quand elles n'y sont pas ainsi obligées, elles peuvent préférer emprunter cette voie. La conciliation se justifie pour de multiples raisons. Elle peut offrir réparation à la victime avec plus de facilité et moins de traumatisme qu'un procès en justice qui, avec son règlement, ses procédures et son formalisme, peut être intimidant, et aussi trop coûteux, c'est-à-dire excéder les ressources des pauvres, victimes les plus fréquentes des violations des droits économiques, sociaux et culturels. L'institution nationale des droits de l'homme offre un mécanisme plus souple, moins onéreux et moins officiel, qui peut satisfaire la victime grâce au procédé de la conciliation.

Il est important que l'institution fasse en sorte que toute disparité d'autorité ou de fortune entre les parties soit réduite au minimum au cours de la transaction et que la victime ne soit pas défavorisée par son statut. Elle peut avoir à fournir à celle-ci une aide juridictionnelle ou quelque autre soutien à cette fin ou, en tout cas, s'assurer que ce type de moyen lui est accessible. Il lui incombe aussi tout spécialement de veiller à ce que le plaignant ne soit pas soumis à des pressions illégitimes, physiques ou autres, qui le forceraient à accepter une transaction qu'il considérerait inéquitable ou inacceptable pour quelque autre raison.

La conciliation n'est pas toujours opportune. Certaines plaintes pour violation des droits de l'homme sont si graves qu'elles ne peuvent être jugées qu'à l'issue d'un véritable procès pénal. Les victimes ont droit à réparation, notamment à indemnisation, pour la violation de leurs droits et le préjudice qu'elles ont subi, mais les auteurs ne peuvent être exonérés de l'obligation de rendre des comptes. Le règlement amiable n'est pas l'instrument de l'impunité.

La conciliation avec une victime unique ou un petit nombre de victimes n'est pas non plus la voie qui convient pour régler sous tous ses aspects une plainte qui soulève de vastes problèmes systémiques. Dans ce cas encore, l'institution nationale doit soigneusement éviter de se laisser manipuler par les auteurs des violations qui chercheraient à s'exonérer de leurs responsabilités. Lorsqu'elle intervient en médiateur amiable, elle doit viser non seulement à ce que justice soit personnellement rendue aux victimes mais aussi à ce que des changements soient apportés au système allant à la fois dans le sens des intérêts des autres victimes non parties à l'affaire et au devant de nouvelles violations. De nombreuses institutions nationales des droits de l'homme ont remporté de grands succès en obtenant des transactions donnant satisfaction au plaignant et réglant les problèmes systémiques qu'il avait soulevés.

### **Décision**

Lorsqu'elle analyse le dossier et formule ses recommandations, l'institution nationale des droits de l'homme doit établir précisément quels actes ou quelles omissions de l'État ou des autres parties intéressées constituent réellement une violation des droits économiques, sociaux et culturels. Elle doit bien comprendre le contexte national dans lequel la plainte s'inscrit, la nature des obligations de l'État en matière de droits économiques, sociaux et culturels et les valeurs de référence qui illustrent l'exercice de ces droits dans le pays dont il s'agit. Elle doit être en mesure d'appliquer ces valeurs de référence à des situations réelles. Là encore, des instruments comme les Directives de

Maastricht et les Observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sont particulièrement utiles.

Pour déterminer la nature des obligations de l'État, l'institution doit se demander si la situation à l'examen découle du refus de l'État d'accomplir ses obligations, et non de son incapacité de le faire. Les Directives de Maastricht concèdent à l'État une certaine «marge d'appréciation» dans le choix des moyens d'accomplir les obligations qui lui incombent à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels, en fonction des conditions locales<sup>80</sup>. Cependant, lorsqu'il a à rendre compte de ses résultats, l'État doit prouver que le non-accomplissement de ses obligations est dû à l'absence de moyens plutôt qu'à l'absence de volonté.

Par exemple, la Directive de Maastricht n° 13 se lit comme suit:

«Pour déterminer quelles actions ou omissions constituent une violation d'un droit économique, social ou culturel, il importe d'établir une distinction entre l'incapacité et le manque de volonté d'un État de respecter ses obligations conventionnelles. Un État qui soutient qu'il n'est pas en mesure d'honorer ses obligations pour des raisons indépendantes de sa volonté supporte la charge de la preuve. La fermeture temporaire d'un établissement d'enseignement suite à un tremblement de terre, par exemple, constituerait une circonstance indépendante de la volonté d'un État; en revanche, la suppression d'un régime de sécurité sociale sans l'adoption d'un programme de remplacement adéquat serait une illustration du peu d'empressement d'un État à remplir ses obligations.».

Une fois que l'institution a établi qu'il y a eu violation d'un droit économique, social ou culturel, elle doit envisager l'ensemble des voies offertes pour réparer la violation et pour en prévenir de nouvelles: recommander l'indemnisation des victimes connues, modifier la législation, les politiques et les programmes du pays, en élaborer et en appliquer de nouveaux, modifier ou créer des installations ou des ouvrages publics... Ces diverses voies appellent des moyens tout à fait différents. Par exemple, l'institution peut s'entremettre entre les parties et rechercher un règlement amiable individuel, organiser ou faciliter un procès en nom collectif devant les tribunaux, exercer les pouvoirs qu'elle détient éventuellement et prendre des décisions exécutoires, faire des recommandations ou déférer l'affaire à d'autres autorités, un tribunal ou une cour par exemple. Elle peut aussi procéder d'elle-même à la poursuite de l'enquête. Quelle que soit la voie dans laquelle elle s'engage, elle doit rechercher un remède ayant un effet individuel et un effet systémique afin de protéger les intérêts privés comme les intérêts publics.

### **Suites**

Les institutions nationales des droits de l'homme doivent rendre publiques les conclusions et les recommandations auxquelles aboutissent leurs travaux, sous réserve des précautions nécessaires à la protection de la vie privée des victimes. Elles doivent suivre la mise en application de leurs recommandations en gardant les parties informées de ce qu'elles font. Elles sont en effet des organes permanents et ne sont pas nommées pour procéder dans telle ou telle affaire et se dissoudre ensuite, comme le font beaucoup

<sup>80</sup> Directive n° 8 – «Marge d'appréciation». Comme dans le cas des droits civils et politiques, les États ont une certaine latitude dans le choix des moyens à mettre en œuvre pour honorer leurs obligations respectives. La pratique des États et l'application de normes juridiques à des situations et des cas concrets par les organismes internationaux chargés du suivi de l'application des traités ainsi que par les juridictions nationales ont contribué à l'élaboration de normes minimums universelles et à une interprétation commune de la portée, de la nature et des limites des droits économiques, sociaux et culturels. Le fait que la plupart des droits économiques, sociaux et culturels ne puissent être pleinement réalisés que de façon progressive, ce qui vaut également pour la plupart des droits civils et politiques, ne modifie nullement la nature de l'obligation juridique qui impose aux États de prendre immédiatement certaines mesures et d'autres au plus tôt. C'est donc à l'État qu'il appartient de démontrer qu'il réalise des progrès quantifiables en vue de la pleine réalisation des droits en question. L'État ne saurait se servir de la disposition visée à l'article du Pacte qui prévoit "d'assurer progressivement le plein exercice des droits" comme prétexte pour ne pas respecter ses engagements. De même, un État ne saurait justifier des dérogations ou des limitations aux droits reconnus dans le Pacte en mettant en avant des particularités sociales, religieuses ou culturelles.».

de commissions d'enquête. Elles ne perdent pas leur compétence une fois leur décision rendue, comme le font les tribunaux. Cette qualité d'organe permanent leur donne la capacité et le pouvoir de contrôler la mise en application des recommandations qui découlent de leurs travaux. Elles peuvent le faire de façon officielle et dans la durée, et faire connaître ensuite publiquement leurs constatations. Cela donne plus d'autorité à leurs recommandations et facilite la coopération future puisqu'il est manifeste que l'institution est déterminée à gagner le respect et la confiance des justiciables. C'est aussi une bonne façon de faire bien comprendre que l'institution est disposée et apte à s'occuper des droits économiques, sociaux et culturels, que les particuliers et les groupes sont invités à présenter leurs doléances et que ceux qui violent les droits économiques, sociaux et culturels auront à en subir les conséquences.

Une institution nationale des droits de l'homme peut mettre ses enquêtes sur les violations présumées des droits économiques, sociaux et culturels au service de ses programmes de sensibilisation et de son travail en faveur de la jouissance de ces droits. Elle peut aussi s'en servir pour faire mieux comprendre le caractère interdépendant et indivisible de tous les droits de l'homme. Une affaire qui connaît un bon dénouement, notamment lorsqu'elle aboutit à une ordonnance judiciaire ou à un règlement amiable satisfaisant les parties, peut instruire toute la collectivité et mettre sa conscience en éveil.

## **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

### **7. La Commission des droits de la personne de l'Ontario (Canada)**

Au Canada, la Commission des droits de la personne de l'Ontario a reçu une plainte d'une femme déclarant qu'on avait refusé de la servir dans un restaurant parce qu'elle donnait le sein à son enfant et qu'on lui avait fait quitter les lieux. La Commission a renvoyé l'affaire devant un tribunal, qui a conclu en faveur de la plaignante.

Conséquence de cette plainte et de ce jugement, la Commission a lancé en octobre 2000 dans tout l'Ontario une vaste campagne de célébration de la Semaine mondiale de l'allaitement naturel en partenariat avec l'Infant Feeding Action Coalition Canada et les services de santé publique de Toronto. Cette campagne a été notamment marquée par l'affichage dans les véhicules de transport en commun municipaux de toute la province d'une publicité en faveur du droit des femmes à l'allaitement en public.

Cette action s'inscrivait dans le travail que fait la Commission pour protéger les femmes enceintes ou allaitantes de toute discrimination en matière de services et d'emploi. Elle confirmait ce que font d'autres institutions internationales, comme l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la santé, qui n'ont cessé de promouvoir les avantages sanitaires et sociaux de l'allaitement maternel.

La Commission a également révisé sa «Politique concernant la discrimination fondée sur la grossesse» afin d'y intégrer le droit à l'allaitement en public et sur le lieu de travail.

Même si la plainte d'origine avait pour objet un cas de discrimination et non la violation d'un droit économique, social ou culturel, cet exemple illustre bien comment le règlement d'une affaire peut influencer sur les autres fonctions de l'institution nationale, en matière par exemple de définition des politiques, de pédagogie et de sensibilisation de l'opinion publique.

## **Le cas des violations systémiques**

Les violations systémiques touchent des groupes entiers de population, parfois dans une seule région ou une seule localité mais parfois aussi dans tout le pays ou tout un groupe de pays. Même s'il est possible d'identifier les responsables de ces violations et de leur demander des comptes, les causes des situations de ce genre sont enracinées dans les structures et les mécanismes sociaux, économiques et politiques plus larges. L'instruction est difficile en tel cas parce qu'il faut aller au-delà de ce qu'ont vécu les victimes pour pousser l'analyse jusqu'aux structures et aux fonctionnements de la société dans son ensemble afin de déterminer l'origine des violations et le moyen de les réparer et d'en prévenir de nouvelles.

L'écoute des victimes est une étape essentielle de l'enquête: elles doivent pouvoir raconter ce qui leur est arrivé, savoir qu'il en est tenu compte et recevoir les assurances nécessaires. Une violation systémique appelle pourtant, par sa nature même, une réaction systémique. Le travail de l'institution nationale doit sur ce plan être d'une très grande qualité professionnelle. Sa tâche consiste à trouver les causes et à proposer des solutions mais, ne pouvant espérer posséder elle-même toutes les compétences nécessaires, elle doit solliciter le concours des organismes publics, des universités, des organisations non gouvernementales et du secteur privé pour en obtenir les meilleures compétences et les meilleurs conseils. Il n'empêche que c'est elle qui, en définitive, déposera ses propres conclusions et fera ses propres recommandations. Face à des violations systémiques, l'institution doit veiller à garder son attention centrée sur les victimes tout en analysant les circonstances structurelles, sociales et économiques qui ont permis les infractions dont elle est saisie.

Les diverses étapes de l'instruction sont les mêmes pour les violations individuelles que pour les violations systémiques, encore qu'il existe dans ce dernier cas des stratégies plus efficaces. Certaines institutions nationales des droits de l'homme ont mis au point un système d'enquêtes publiques, moyen efficace de procéder à des recherches très générales sur les violations systémiques des droits économiques, sociaux et culturels. Les points sur lesquels il faut faire la lumière apparaissent au cours des enquêtes, des contrôles, des recherches ou des consultations de l'institution. L'instruction, qui peut être longue et suppose donc un engagement ferme concerté entre tous les intéressés, comprend des recherches étendues et des consultations privées, mais, ce qui la distingue, ce sont les audiences publiques.

Au cours de ces audiences, les victimes sont invitées à raconter publiquement ce qui leur est arrivé. Des mesures sont parfois nécessaires pour éviter que les témoins ne soient éventuellement rétribués ou mis publiquement dans une situation embarrassante. Le texte législatif portant création de l'institution nationale l'habilite souvent à prendre des ordonnances en matière de confidentialité ou dans tout autre domaine intéressant les témoins et les informations obtenues au cours de l'enquête. Il peut également prévoir des sanctions pénales en cas de non-respect de ces ordonnances. Le cas échéant, ce pouvoir doit être utilisé à bon escient pour que les témoins soient protégés et ne soient pas dissuadés de porter témoignage par la crainte des conséquences.

Au cours des audiences publiques, l'institution entend également le témoignage d'agents de l'État, d'universitaires spécialisés, d'organisations non gouvernementales, de militants des droits de l'homme et des organisations ou des particuliers détenant des informations qui peuvent être utiles. L'institution nationale peut interroger ces témoins, chercher à corroborer ce qu'ils rapportent, et mettre à l'épreuve leurs opinions. Cette étape est en elle-même importante pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Elle oblige les agents de l'État et les autres personnes mises en cause à rendre publiquement compte de leurs actes, de leurs opinions et de leurs propositions. Elle montre à la collectivité que ces personnes ne sont pas au-dessus de la loi mais qu'elles ont à répondre de leurs actes, en tout cas devant ceux qui sont chargés par le législateur de faire respecter les droits de l'homme.

La dimension pédagogique de ces audiences publiques n'est pas à négliger. Cette manière d'aborder les violations systémiques offre l'occasion d'éduquer l'opinion publique et de la sensibiliser. En portant ainsi au grand jour des cas réels de violation des droits de l'homme, l'institution nationale donne de la substance et un contenu à ces droits dans le contexte particulier de l'État dont il s'agit. La collectivité prend mieux conscience de ce que sont les droits de l'homme et de leur situation dans le pays. Ainsi, cette procédure non seulement fait apparaître les circonstances des violations, mais encore fait naître dans l'opinion publique une espérance, voire une exigence, de changement qui va dans le sens de la mise en application des recommandations qui seront faites à l'issue de l'affaire.

Les étapes finales consistent à rédiger le rapport d'enquête, à formuler des recommandations et à les présenter au gouvernement, au corps législatif et au grand public. Comme les violations systémiques des droits économiques, sociaux et culturels peuvent avoir pour auteurs à la fois des individus et des organismes, eux-mêmes à la fois publics et privés, l'institution nationale doit pouvoir adresser ses recommandations à l'organisme ou à l'individu réellement concerné. Elle ne doit pas être tenue de les faire parvenir uniquement aux autorités publiques ou à quelque autre institution de l'État. Son rapport et ses recommandations doivent traiter en profondeur des problèmes que son travail a décelés et en traiter avec autant d'efficacité que possible.

Pour que la procédure de l'enquête publique soit vraiment efficace, il faut que les conclusions en soient livrées au public, sous réserve des précautions à prendre pour protéger éventuellement les témoins. Non seulement cela garantit la transparence des travaux de l'institution nationale, mais cela confirme aussi le principe de la responsabilité publique du gouvernement et de ceux que visent les recommandations. Lorsque celles-ci sont mises sur la place publique, on attend de leurs destinataires qu'ils y répondent publiquement et qu'ils expliquent publiquement les mesures qu'ils ont prises en conséquence. Ainsi, la mise en œuvre des recommandations devient un sujet de débat public. L'institution nationale pour les droits de l'homme doit alors suivre cette mise en œuvre et en rendre périodiquement compte.

## **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

### **8. La Commission australienne des droits de l'homme et de l'égalité des chances**

La Commission australienne des droits de l'homme et de l'égalité des chances dispose d'une procédure bien établie d'enquêtes publiques sur les violations systémiques des droits de l'homme, notamment les droits économiques, sociaux et culturels. Ces enquêtes ont commencé dès la création de la Commission, en 1986. Elles passent par les diverses étapes dont il a été question dans la partie qui précède.

La première enquête portait sur les droits des enfants sans foyer. Dans son rapport de 1989, *Our Homeless Children: Report of the National Inquiry into Homeless Children*, la Commission a présenté une série de recommandations détaillées aux autorités nationales et aux autorités de chaque État, aux collectivités locales et aux associations privées. Elle recommandait que «dans le cas où l'enfant ou le jeune quitte ou doit quitter son foyer par suite de délaisement ou de maltraitance, le Commonwealth réponde à l'obligation de le prendre en charge, quel que soit son âge, dans des conditions telles qu'il soit protégé et puisse se développer comme l'exige la Déclaration relative aux droits de l'enfant». Le rapport a sensibilisé la

collectivité au sort des enfants sans foyer en tant que problème relatif aux droits de l'homme et a rendu l'opinion publique plus exigeante à l'égard du Gouvernement en ce qui concerne les besoins de ces enfants. Il en est résulté une réorientation radicale de la politique officielle et un accroissement des budgets publics consacrés à la défense des droits des enfants<sup>81</sup>.

La Commission australienne a procédé par la suite à de nombreuses enquêtes publiques, notamment dans le domaine des droits de l'homme et de la santé mentale, de l'accès à l'eau potable des communautés aborigènes isolées, des services de santé destinés à ces communautés aborigènes, des violences racistes, de l'enseignement scolaire dans les régions rurales reculées et de l'emploi des femmes enceintes. Elles montrent bien l'utilité de cette façon de traiter les violations systémiques des droits économiques, sociaux et culturels.

---

<sup>81</sup> Pour l'analyse de l'importance de ce rapport, voir: Paul Hunt, *Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996, p. 190 à 195.

## **A. LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Le suivi s'entend ici du processus de surveillance et d'évaluation systématique de la performance d'un État au regard de critères et d'objectifs précis. Il suppose en tout premier lieu la collecte et l'analyse de données provenant non seulement de statistiques officielles mais aussi, le cas échéant, d'un travail d'observation et d'investigation sur le terrain, voire de missions d'enquête. Il doit s'appuyer sur diverses sources d'information (y compris des études et des normes), nationales comme internationales, concernant des violations ou l'évolution progressive de la situation des droits économiques, sociaux et culturels<sup>82</sup>. Ce travail de surveillance requiert que l'on se reporte à des mesures ou indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour évaluer le chemin parcouru par rapport aux critères clefs définis au départ et déterminer si les objectifs fixés alors ont été atteints.

### **Pourquoi surveiller la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels?**

Un suivi s'impose pour vérifier que les États respectent bien leurs obligations en matière de droits de l'homme. Les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme reconnaissent tous la nécessité d'exercer un tel contrôle et ont d'ailleurs institué à cet effet des comités auxquels les États sont tenus de présenter des rapports périodiques. Le contrôle du respect par les États de leurs obligations en matière de droits économiques, sociaux et culturels revêt une importance particulière. Le droit international reconnaît que, faute de ressources suffisantes, un État peut ne pas être en mesure d'assurer immédiatement à tous ses citoyens la pleine jouissance de l'ensemble de leurs droits économiques, sociaux et culturels. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention relative aux droits de l'enfant prévoient tous deux la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. Mais si l'on veut que l'obligation d'assurer progressivement l'exercice de ces droits ait un sens, il est indispensable de contrôler la performance de chaque État.

La surveillance de l'exécution des obligations concernant les droits économiques, sociaux et culturels se révèle très utile à maints égards:

- Elle permet de savoir si un État honore ses obligations et constitue une base pour lui demander des comptes;
- Elle montre dans quels domaines l'État satisfait à ses obligations et dans quels autres il ne le fait pas;
- Elle permet de déterminer la source et la nature des violations, et les problèmes auxquels se heurte la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels;
- Elle permet aussi de recenser les priorités d'action et indique quels sont les secteurs auxquels il conviendrait d'allouer des ressources;
- Elle peut fournir des arguments pour une action de plaidoyer au niveau législatif et pour l'élaboration de politiques, ainsi que pour des campagnes de sensibilisation et d'éducation du public;
- Elle ouvre la voie à l'établissement de politiques raisonnées tenant compte des droits de l'homme et à la mise en place de mécanismes facilitant la transparence à l'égard du public;

<sup>82</sup> Manuel Guzman et Bert Verstappen, *What is Monitoring? Human Rights Monitoring and Documentation Series*, vol. 1 (Versoix, Suisse, Système international d'information et de documentation sur les droits de l'homme, 2001) ([www.huridocs.org](http://www.huridocs.org)).

- Elle peut parfois servir à engager des actions en réparation;
- Elle constitue la base des rapports et autres documents présentés aux organismes nationaux ou internationaux.

En tant qu'organisation officielle s'occupant des droits de l'homme, l'institution nationale des droits de l'homme est bien placée pour assurer ce suivi. Dans son Observation générale n° 10 sur le rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels souligne que le contrôle du respect par les États de leurs obligations concernant des droits spécifiques constitue l'une des activités importantes des institutions nationales pour ce qui est de protéger et de promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels. Le suivi peut être au cœur d'une approche holistique des droits économiques, sociaux, culturels et autres qui englobe diverses fonctions, activités et stratégies. Il peut fournir des informations et des analyses de première importance qui seront utiles à l'institution nationale des droits de l'homme pour l'exercice de ses autres fonctions, notamment la réalisation d'enquêtes systémiques, la formulation de conseils ou de recommandations et l'organisation d'activités éducatives visant à promouvoir les droits économiques, sociaux, culturels et autres. Le contrôle du respect des droits économiques, sociaux et culturels est déjà en soi une activité de promotion.

### Principes

Pour être efficace, la surveillance du respect par les États de leurs obligations en matière de droits économiques, sociaux et culturels doit reposer sur un certain nombre de principes clefs, qui guideront l'institution nationale dans la collecte et l'évaluation de l'information.

Au même titre que les enquêtes sur des plaintes pour violation des droits de l'homme, les activités de suivi doivent être *approfondies, rigoureuses et impartiales*, et être perçues comme telles. Leurs résultats devant être crédibles et fiables, l'institution nationale des droits de l'homme doit rassembler des informations provenant du plus grand nombre de sources possible (données statistiques, études et rapports émanant d'organes de l'État, d'organisations non gouvernementales, d'universités et d'organismes internationaux, notamment) afin de pouvoir procéder à des recoupements. Il faut définir le champ des informations à réunir, ainsi que les catégories et la terminologie à utiliser. Il importe également de faire appel à des méthodes d'enregistrement systématique et à des techniques de stockage et de recherche des données sonores<sup>83</sup>.

Il y a lieu aussi d'intégrer dans la conception et la mise en œuvre des activités de surveillance une *perspective sexospécifique* afin de reconnaître et de prendre en considération les différences d'expériences des femmes et des hommes sur le plan des droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>83</sup> D. J. Ravindran, Manuel Guzman et Babes Ignacio, dir. publ., *Handbook on Fact-finding and Documentation of Human Rights Violations* (Bangkok, Forum asiatique pour les droits de l'homme et le développement (Forum Asie), 1994), p. 66 à 80.

## **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

### **9. La Commission sud-africaine des droits de l'homme<sup>84</sup>**

La Commission sud-africaine des droits de l'homme a été créée en 1995 conformément aux dispositions de la Constitution intérimaire de 1993 et de la loi sur la Commission des droits de l'homme de 1994. Selon le paragraphe 3 de l'article 184 de la Constitution, la Commission des droits de l'homme doit demander aux organes de l'État de rendre compte des mesures qu'ils ont prises pour assurer la réalisation des droits au logement, aux soins de santé, à l'alimentation, à l'eau, à la sécurité sociale, à l'éducation et à l'environnement. Cette prescription donne à penser que les informations que la Commission reçoit doivent constituer la base d'un rapport.

Pour l'élaboration de son rapport en six volumes sur les droits économiques et sociaux pendant la période 1997-1998<sup>85</sup>, la Commission a œuvré en partenariat avec des établissements de recherche, qui lui ont apporté de précieuses compétences et l'ont aidée à mieux faire connaître les droits économiques et sociaux. Elle a organisé des ateliers de formation à l'intention de son personnel et de ses partenaires, y compris les administrations compétentes, afin de pouvoir compter sur une assistance avertie. Des lettres de demande de renseignements ou des protocoles ont ensuite été rédigés et adressés aux ministères concernés pour chacun des droits énoncés dans la Constitution. L'analyse des informations ainsi recueillies a été confiée à l'un des centres de recherche. Un organisme de recherche réputé a par ailleurs été chargé de mener une enquête sur les perceptions du public quant à la mise en œuvre des droits économiques et sociaux. La Commission a constaté à la faveur de ce processus qu'il était important de consacrer du temps à la formation et à l'information de tous les services ministériels participants afin de recevoir d'eux des renseignements ciblés qui soient parfaitement adaptés aux finalités poursuivies. Elle a aussi retenu que ce processus devait être continu.

Soucieuse du respect des droits sociaux et économiques en Afrique du Sud, la Commission s'est associée à la Coalition nationale des ONG sud-africaines (SANGOCO) pour organiser des auditions publiques sur la pauvreté dans les neuf provinces du pays. Ces auditions ont été très utiles en ce qu'elles ont mis en évidence l'importance des droits sociaux et économiques dans le cadre d'une culture des droits de l'homme et offert aux citoyens ordinaires l'occasion de s'exprimer dans la dignité sur leur combat contre la pauvreté et d'échanger des idées avec d'autres. La participation du public a permis d'élaborer en connaissance de cause un cadre d'action adapté aux besoins des intéressés.

Il n'est pas toujours aisé de contrôler la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels. Les États ont à la fois en la matière des obligations de moyens et des obligations de résultat, et il s'agit de vérifier le respect des unes et des autres. Le principe de la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels implique que la surveillance doit s'inscrire dans la durée. L'examen des violations touchant de vastes

<sup>84</sup> Texte inspiré d'un document de N. Barney Pitanya, avocat devant la Haute Cour d'Afrique du Sud et Président de la Commission sud-africaine des droits de l'homme, rédigé à l'origine pour le séminaire international «Human rights: their protection at national level» (Belfast, Irlande du Nord, 10-14 mai 1998), et présenté ensuite à la Conférence internationale sur la création de la Commission éthiopienne des droits de l'homme et du Bureau du Médiateur (Addis-Abeba, 17-22 mai 1998).

<sup>85</sup> On trouvera le rapport de la Commission sud-africaine des droits de l'homme sur les droits économiques et sociaux pour la période 1997-1998 sur le site Internet de la Commission ([www.sahrc.org.za](http://www.sahrc.org.za)).

groupes de population nécessitera l'analyse de données complexes<sup>86</sup>. Et, à la base de toutes les difficultés, il y a souvent le fait que les normes pertinentes ne sont pas encore parfaitement définies. Une institution nationale des droits de l'homme peut renforcer sa capacité d'assurer un suivi rigoureux et efficace en se dotant de moyens internes et en sollicitant le concours actif des secteurs touchés, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organisations représentatives de la société civile<sup>87</sup>. Dans certains cas, il sera peut-être nécessaire de mettre en place des mécanismes de surveillance à l'échelle locale, régionale et nationale.

Les institutions nationales des droits de l'homme doivent aussi se reporter aux observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'aux directives formulées par le Comité à l'intention des États parties concernant la présentation des rapports. Les observations du Comité sont d'un intérêt capital lorsqu'il s'agit d'établir des indicateurs et des critères nationaux pour le suivi car elles proposent une lecture interprétative du Pacte concernant certains droits économiques, sociaux et culturels et les obligations des États qui s'y rapportent.

### **Un cadre pour le suivi**

L'établissement d'un cadre ou d'un plan général pour le suivi du respect des droits économiques, sociaux et culturels contribuera à garantir l'application de principes et de démarches méthodologiques solides, avec à la clef des analyses claires et efficaces. Il favorisera aussi une approche concertée et ciblée des questions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels. Les institutions nationales des droits de l'homme devront, à l'intérieur de ce cadre, établir pour chaque projet de suivi un cahier des charges clair, un descriptif détaillé du déroulement des opérations et un cycle de contrôle destiné à garantir des réexamens périodiques.

Le cahier des charges devra préciser les points suivants:

- Le but ou le motif du suivi de la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels;
- Le champ d'application du suivi (par exemple, violations et/ou réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels);
- Les techniques méthodologiques qui seront utilisées pour la collecte des données, le rassemblement de documents et l'analyse (définition de critères et d'indicateurs et analyse budgétaire, par exemple);
- Les diverses sources d'où les informations devront provenir;
- Les hypothèses et les limites du projet;
- Les échéances à respecter pour la surveillance, l'analyse et la présentation de rapports;
- Les modalités concernant les rapports (modèle de présentation, communication et promotion, notamment);
- Les activités à entreprendre dans le prolongement du rapport, y compris dans le cadre des autres fonctions de l'institution nationale des droits de l'homme;

<sup>86</sup> «Le suivi et l'évaluation de la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels» (module 19), *Le Cercle des droits – L'activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels: Un outil pour la formation* (Programme international de stages sur les droits de l'homme et Forum asiatique pour les droits de l'homme et le développement, 2000), p. 366 de la version anglaise du document.

<sup>87</sup> Maria Socorro I. Diokno, «Monitoring the progressive realization of housing rights», dans *Focus Asia-Pacific*, Bulletin du Centre d'information sur les droits de l'homme de l'Asie et du Pacifique (HURIGHTS Osaka), n° 16, juin 1999.

- Les ressources (humaines, techniques et financières) nécessaires pour assurer le suivi<sup>88</sup>;
- Les besoins en matière de gestion, y compris la constitution d'une équipe de projet pluridisciplinaire (composée d'agents aux compétences et qualifications diverses appartenant à des sections de l'institution nationale concernées par le projet et de consultants extérieurs) et l'établissement de son mandat.

Les opérations devront se dérouler comme suit:

1. Déterminer des indicateurs appropriés, ayant un lien avec les obligations de l'État en matière de droits économiques, sociaux et culturels, qui permettront de vérifier le respect de ces droits aux niveaux national et international;
2. Établir pour chaque indicateur des critères et des objectifs nationaux appropriés et se poser les questions suivantes:
  - Quelle a été l'évolution par rapport aux critères fixés et s'il n'y a pas eu de progrès, quelles en sont les raisons?
  - L'État s'est-il fixé des objectifs et s'il ne l'a pas fait, quelles en sont les raisons?
  - Les objectifs ont-ils été atteints et si ce n'est pas le cas, quelles en sont les raisons?
3. Recueillir pendant la période de suivi des données susceptibles d'être ventilées par motif de discrimination proscribed (sexe, race, origine ethnique ou handicap, par exemple), comparables, précises, impartiales et s'inscrivant dans des séries chronologiques;
4. Analyser les résultats, tirer des conclusions, formuler des recommandations et rendre compte des constatations concernant la période de suivi en:
  - Examinant les données fournies par les indicateurs au regard des critères (nationaux et internationaux) établis pour faire le point de la situation des droits économiques, sociaux et culturels et faciliter la mise au point d'objectifs à atteindre;
  - Appréciant l'évolution dans la durée en comparant les résultats à ceux de périodes de suivi antérieures (analyse pluriannuelle) afin de déterminer si des progrès ont été accomplis, et dans l'affirmative lesquels, et si les critères nationaux ont été respectés;
  - Évaluant également les résultats au regard des critères internationaux.

### **Déterminer les indicateurs**

Les indicateurs retenus par une institution nationale des droits de l'homme doivent avoir un lien avec les obligations juridiques qui incombent à l'État au titre d'instruments internationaux tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention relative aux droits de l'enfant, de même qu'en vertu du droit interne. Ils doivent renvoyer à l'obligation de résultat et à l'obligation de moyens auxquelles l'État est soumis.

L'obligation de résultat impose à l'État d'assurer concrètement la réalisation de tous les droits de l'homme. Pour ce qui est des droits économiques, sociaux et culturels, cette obligation est double, l'État étant tenu d'assurer progressivement le plein exercice des droits et immédiatement, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits.

<sup>88</sup> Ibid.

L'obligation de moyens renvoie à la manière dont les droits de l'homme sont mis en œuvre. Il revient à l'institution nationale de contrôler les actions ou omissions de l'État au regard de l'obligation qui est la sienne de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels et des obligations spécifiques qui lui incombent de ne pas exercer de discrimination et d'«agir» en vue d'assurer progressivement la réalisation des droits<sup>89</sup>.

Les indicateurs utilisés pour évaluer le respect des droits économiques, sociaux et culturels ne doivent pas nécessairement être des instruments destinés à mesurer directement et intégralement l'exécution de ces obligations. Il peut s'agir de données recueillies à d'autres fins qui permettent de mesurer de manière indirecte ou incomplète, mais pertinente, l'accomplissement des obligations en question. Ainsi, certains indicateurs de développement social qui n'ont pas de lien direct avec les droits de l'homme peuvent néanmoins constituer des indicateurs utiles de la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels<sup>90</sup>.

Les indicateurs de l'exécution par un État de ses obligations dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels peuvent être d'ordre quantitatif ou d'ordre qualitatif.

## **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

### **10. Indicateurs quantitatifs de la santé<sup>91</sup>**

Les indicateurs relatifs au droit à la santé peuvent être divisés en cinq catégories:

1. Informations sur les infrastructures matérielles, par lieu géographique, telles que le nombre et le type d'établissements hospitaliers, le nombre et le type de dispensaires, et le taux d'utilisation des hôpitaux et dispensaires;
2. Informations sur les ressources humaines par âge, sexe, catégorie sociale, origine ethnique et lieu géographique, telles que le nombre et le type de médecins, le nombre de patients par médecin, le nombre et le type d'infirmiers, le nombre de sages-femmes, le nombre et le type d'autres professionnels de la santé, le rapport médecins/infirmiers, le travail posté et les horaires de travail, les normes en matière de perfectionnement professionnel, de recrutement et de promotion, et les salaires et avantages sociaux des travailleurs de la santé;
3. Informations sur la population par âge, sexe, catégorie sociale, origine ethnique et lieu géographique, telles que le taux de mortalité infantile, le taux de mortalité des moins de cinq ans, l'incidence de la toxicomanie et le taux de désintoxication, l'incidence de l'alcoolisme et de l'abus d'autres substances et le taux de désintoxication, la proportion de jeunes déjà vaccinés et le type de vaccination, le taux de mortalité, le taux de morbidité, l'espérance de vie, les causes de mortalité et de morbidité, la prévalence du VIH/sida, la prévalence des problèmes de santé mentale dans la population, la prévalence des grossesses d'adolescentes et de jeunes filles, et la croissance démographique;
4. Informations sur les matériels et équipements, telles que le nombre et le type d'installations par lieu géographique, le rapport patients/lits, l'accessibilité

<sup>89</sup> Clarence Dias, «Towards effective monitoring – elements of a monitoring system», document présenté dans le cadre du Programme régional de formation pour l'Asie *National Human Rights Institutions at Work*, organisé par la Fondation canadienne des droits de la personne et la Commission philippine des droits de l'homme à Antipolo (Philippines) du 9 au 14 mai 1999.

<sup>90</sup> Danilo Türk, Rapporteur spécial sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, rapport intérimaire (E/CN.4/Sub.2/1990/19).

<sup>91</sup> Extrapolé à partir de Maria Socorro I. Diokno, «Monitoring the progressive realization of housing rights».

financière des produits pharmaceutiques, des médicaments et des examens de laboratoire, et le nombre et le type de produits pharmaceutiques et de médicaments;

5. Informations sur le degré d'accès aux ressources naturelles, par lieu géographique, telles que la proportion de ménages ayant accès à une eau potable salubre et propre, les types d'accès à une eau potable salubre et propre, la proportion de ménages ayant accès à des installations sanitaires et le type d'accès à de telles installations.

Les indicateurs quantitatifs sont des données statistiques ou numériques pertinentes qui montrent ou expliquent les conditions existant à tel ou tel endroit à un moment déterminé<sup>92</sup>. Il peut s'agir par exemple pour ce qui est des droits économiques, sociaux et culturels du taux de scolarisation des enfants d'âge scolaire dans l'enseignement primaire et des niveaux de revenu des groupes ethniques minoritaires par rapport à ceux des autres groupes de population. De nombreux indicateurs de cette nature ont déjà été définis et sont utilisés par des organismes tels que l'Organisation mondiale de la santé et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Les indicateurs qualitatifs ont eux aussi pour fonction d'indiquer ou d'expliquer les conditions qui prévalent sur le plan des droits économiques, sociaux et culturels, mais ils ne sont pas d'ordre numérique et tendent à fournir une évaluation plus approfondie mais plus subjective de la situation. Ils sont issus par exemple d'entretiens approfondis avec d'éminents experts, de l'observation directe de méthodes et de pratiques sur le terrain ou de l'analyse de fond d'études ou de rapports écrits.

Les indicateurs qualitatifs font appel à des hypothèses qu'il convient d'examiner et de vérifier soigneusement avant de les utiliser<sup>93</sup>. On ne peut pas prendre ces indicateurs pour argent comptant, mais ils n'en sont pas moins des outils précieux qui permettent de mesurer de manière adéquate et précise non seulement le degré de jouissance ou de violation des droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi tout progrès accompli sur la voie de leur mise en œuvre<sup>94</sup>.

Le recours à la fois à des indicateurs quantitatifs et à des indicateurs qualitatifs permettra d'obtenir une gamme d'informations plus complète aux fins de l'analyse des obligations des États et de la manière dont ils s'en acquittent, tout en atténuant les inconvénients liés au seul emploi des premiers ou des seconds.

Si l'on prend l'exemple du droit à la santé, les taux de vaccination pourraient être un indicateur quantitatif de la façon dont l'État satisfait à l'obligation de résultat qui lui incombe en la matière. L'analyse budgétaire des dépenses consacrées à la santé pendant les 10 années écoulées pourrait elle aussi constituer un indicateur quantitatif, mais qui se rapporterait à l'obligation de moyens imposée à l'État, soit l'obligation qui est la sienne d'«agir» en vue d'améliorer progressivement la santé de ces citoyens. Une approche qualitative de cette question pourrait prendre la forme d'une série d'entretiens avec les parents et les dispensateurs de soins des zones urbaines et rurales concernant l'accès à la vaccination et à d'autres prestations de santé.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> McGranahan, Pizarro et Richard, *La mesure et l'analyse du développement socioéconomique: une enquête sur les indicateurs sociaux de développement et sur les relations quantitatives des composantes sociales et économiques du développement* (Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement, 1985).

<sup>94</sup> Maria Socorro I. Diokno, «Working with indicators to monitor economic, social and cultural rights», document présenté dans le cadre du programme régional de formation pour l'Asie *National Human Rights Institutions at Work* (Antipolo, Philippines, mai 1999).

Il est un autre exemple d'utilisation d'indicateurs qualitatifs, l'analyse de fond de lois, politiques, règlements, plans d'action nationaux, projets de loi et décisions judiciaires ou quasi judiciaires en vue d'apprécier leur compatibilité et leur conformité avec les droits économiques, sociaux et culturels et les obligations y afférentes, ainsi que leur incidence sur ces droits et les prescriptions qui s'y rapportent. Cette analyse de fond des textes devrait être complétée par une analyse de leur application. En contrôlant la capacité et la détermination de l'État à mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels, on obtiendra une analyse plus complète et mieux définie.

Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent s'inspirer, pour déterminer des indicateurs appropriés, du Pacte lui-même, des observations générales du Comité et d'autres documents ayant trait au Pacte. Les observations générales qui lui seront particulièrement utiles sont les Observations n° 4 sur le droit à un logement suffisant, n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante, n° 13 sur le droit à l'éducation et n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint. Ces documents renvoient tous à l'obligation de résultat.

D'autres documents, tels que les Observations générales n° 3 sur la nature des obligations des États parties et n° 9 sur l'application du Pacte au niveau national, et les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, ont trait quant à eux à l'obligation de moyens incombant aux États.

Les articles 16 et 17 du Pacte, l'Observation générale n° 1 du Comité et ses directives concernant la présentation des rapports évoquent l'obligation faite à chaque État de présenter des rapports périodiques au Comité sur les mesures adoptées et les progrès accomplis en vue d'assurer la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels. Ces directives concernant les rapports offrent aux institutions nationales une base supplémentaire pour contrôler l'action menée par l'État. Elles font obligation aux États parties:

- De suivre la situation des droits économiques, sociaux et culturels sur leur territoire national;
- De procéder à un examen d'ensemble de la législation, des règlements administratifs, des procédures et des pratiques en vigueur à l'échelle nationale;
- De fournir des éléments d'information sur les priorités fixées et les politiques adoptées;
- D'établir des rapports à l'intention du Comité et de les soumettre à un processus d'examen public à l'échelle nationale avant de les présenter au Comité;
- De faire appel à l'assistance technique internationale.

Les directives du Comité concernant la présentation des rapports contiennent également toute une série de questions relatives aux différents droits énoncés dans le Pacte, qui ont pour objet d'aider les États parties à établir leurs rapports (voir l'encadré «Normes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels: 6. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – Directives concernant la présentation des rapports»). Ces questions peuvent également aider les institutions nationales des droits de l'homme à décider des points qu'elles vérifieront.

Il conviendrait aussi que les institutions nationales se reportent aux observations finales du Comité sur les rapports périodiques des États parties pour connaître son point de vue sur la manière dont tel ou tel droit doit être interprété et mis en œuvre. Les observations finales ayant trait aux rapports périodiques de l'État sur le territoire duquel l'institution nationale exerce ses activités seront particulièrement utiles à celle-ci pour la surveillance de l'exécution par l'État de ses obligations au regard des droits économiques, sociaux et culturels.

Les institutions nationales peuvent aussi se reporter, pour recueillir des informations aux fins du suivi des droits économiques, sociaux et culturels, à d'autres instruments tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ou la Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi qu'aux commentaires et observations des comités créés en vertu de ces instruments.

Les relations que l'institution nationale elle-même entretient avec l'État sont également un moyen pour elle d'apprécier la détermination de l'État à mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels. Elle peut notamment vérifier dans quelle mesure l'État veille à lui fournir des ressources suffisantes pour lui permettre de s'acquitter effectivement de son mandat et examiner la nature et la portée du soutien qu'elle reçoit lorsqu'elle mène des activités de protection et de promotion.

Enfin, si une institution nationale entend traiter de manière exhaustive la question des droits économiques, sociaux et culturels, il importera aussi qu'elle vérifie le comportement des acteurs non étatiques (les sociétés commerciales, notamment), lesquels influent considérablement, en bien comme en mal, sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Lorsque l'on examine le rôle des acteurs non étatiques, il faut tenir compte de l'obligation faite aux États de protéger leurs citoyens par la réglementation des activités des acteurs non étatiques<sup>95</sup>.

### ***Fixer des critères et des objectifs***

Une fois que les indicateurs destinés à mesurer la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels ont été choisis, l'étape suivante consiste à établir pour chacun d'eux des critères et des objectifs nationaux appropriés.

Les critères sont des valeurs de référence, qui correspondent à la situation de départ. Les changements intervenus par rapport à ces valeurs indiquent si l'État satisfait à l'obligation qui lui incombe d'assurer la réalisation progressive des droits considérés. On peut aussi effectuer des mesures à différents moments d'une période donnée afin de suivre l'évolution de la performance de l'État.

Les objectifs sont les buts à atteindre. Ils correspondent au degré de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels qu'il est jugé possible, et donc indispensable, d'atteindre dans un laps de temps donné. Il faut qu'ils soient réalistes. Ils ne doivent être ni utopiques, et donc inatteignables, ni trop modestes et donc atteignables sans effort ni nécessité d'engagement. Si des objectifs réalistes ont été fixés et qu'ils ne sont pas atteints, c'est à l'État qu'il incombera d'apporter la preuve qu'il a néanmoins honoré ses obligations en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels.

Au début de la période devant faire l'objet du suivi, il s'agira de mesurer chacun des indicateurs retenus et de fixer pour chacun un objectif à atteindre pour la fin de la période considérée. Les critères et objectifs devront être établis au niveau national et on les choisira en fonction des obligations de l'État au titre du Pacte et en tenant compte des observations générales interprétatives du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Il conviendra de les comparer avec d'autres normes internationales pertinentes, telles que celles qui ont été élaborées par le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Organisation mondiale de la santé, et de s'en inspirer. Enfin, il faudra les revoir régulièrement et au besoin les réviser pour tenir compte des progrès accomplis vers le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

Dans son Observation générale n° 1, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souscrit à cette démarche de suivi au moyen de critères et d'objectifs et a

<sup>95</sup> «Le suivi et l'évaluation de la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels» (module 19), *Le Cercle des droits – L'activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels: Un outil pour la formation*, Programme international de stages sur les droits de l'homme et Forum asiatique pour les droits de l'homme et le développement, 2000, p. 170 du texte anglais.

souligné qu'il importait de dégager une base à partir de laquelle chaque État partie, ainsi que le Comité, puisse 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<sup>96</sup>.

Le Comité a défini par la suite de façon plus précise, dans une série d'observations générales ultérieures, la «base» ou les critères que lui-même préconise pour l'évaluation de l'exécution des obligations découlant du Pacte. Ainsi, dans son Observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, le Comité établit un critère mesurable en indiquant que le droit à la prophylaxie et au traitement des maladies et à la lutte contre les maladies (par. 2 c) de l'article 12) impose aux États, à titre prioritaire, dans le cadre de la lutte contre les principales maladies infectieuses, de «mettre en place des programmes de vaccination... ou [d']améliorer les programmes existants».

L'institution nationale des droits de l'homme peut aussi s'appuyer, pour établir des critères et des objectifs en vue d'un suivi futur, sur les observations finales formulées par le Comité au sujet du rapport périodique de l'État dont elle relève<sup>97</sup>. Si, par exemple, le Comité recommande à l'État de prendre des mesures particulières pour accroître l'accès des fillettes des zones rurales à l'enseignement élémentaire, l'institution nationale des droits de l'homme pourra contrôler les initiatives que l'État prendra en la matière pendant la période sur laquelle portera le rapport périodique suivant.

Les institutions nationales des droits de l'homme devront également utiliser, comme base ou critère pour la surveillance et l'évaluation du respect par l'État de ses obligations, la notion de contenu essentiel minimum des droits économiques, sociaux et culturels. Il est dit dans les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qu'en vertu du droit international, «[l]es États parties ont l'obligation, quel que soit leur niveau de développement économique, d'assurer le respect du droit à un minimum vital pour tous»<sup>98</sup>.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels affirme par ailleurs dans son Observation générale n° 3 que l'État a l'obligation immédiate de satisfaire au moins aux normes minimums qui s'attachent aux droits énoncés dans le Pacte. Il dit ceci:

«[C]haque 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<sup>99</sup>.».

<sup>96</sup> Observation générale n° 1 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les rapports des États parties, par. 6.

<sup>97</sup> Clarence Dias, «Towards effective monitoring – elements of a monitoring system», document présenté dans le cadre du programme régional de formation pour l'Asie *National Human Rights Institutions at Work*, organisé à Antipolo (Philippines) en mai 1999.

<sup>98</sup> Principe 25.

<sup>99</sup> Observation générale n° 3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des États parties, par. 10.

La notion d'obligation fondamentale minimum apparaît également dans l'Observation générale n° 14, qui prévoit l'obligation fondamentale pour les États:

«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.».

La question de savoir s'il est opportun de définir le contenu essentiel minimum d'un droit suscite un vif débat. Les avis sur ce point sont partagés. Certains mettent en avant la difficulté de fixer des normes universellement applicables et affirment que, ce faisant, on limiterait la garantie globale des droits aux seuls aspects qui sont aisément justiciables<sup>100</sup>. Quoi qu'il en soit, l'institution nationale des droits de l'homme n'en devrait pas moins s'assurer que le contenu des droits économiques, sociaux et culturels et les critères nationaux s'y rapportant sont définis et établis conformément à l'ensemble des obligations faites à l'État, y compris celle d'agir «au maximum de ses ressources disponibles». Ainsi, même un pays qui va aisément au-delà des prescriptions minimums en matière d'accès à l'enseignement élémentaire et assure gratuitement un enseignement secondaire à la grande majorité des enfants d'âge scolaire sera censé «agir» en vue de «l'instauration progressive de la gratuité [de l'enseignement supérieur]», conformément au paragraphe 2 c) de l'article 13 du Pacte.

Il est donc important de vérifier si l'État a adopté des plans d'action et des critères et objectifs spécifiques, et dans l'affirmative lesquels, ainsi que de déterminer si l'État a obtenu de meilleurs résultats au regard du premier des critères et atteint les objectifs qu'il s'était assignés<sup>101</sup>.

Que l'État ait ou non défini des critères et des objectifs, l'institution nationale des droits de l'homme a un rôle à jouer dans la détermination et l'évaluation de ce que sont des critères et objectifs nationaux appropriés. D'autres sources d'information internationales, telles que le Rapport sur le développement humain<sup>102</sup> et l'indicateur de développement humain du PNUD, et certains rapports sur le développement humain à l'échelle nationale peuvent faciliter la définition de critères et d'objectifs nationaux appropriés pour les droits économiques, sociaux et culturels. Les normes internationales offrent aussi une base pour l'évaluation des critères et objectifs nationaux dans le temps.

### **Recueillir des données**

Les données relatives aux indicateurs, aux critères et aux objectifs peuvent provenir de sources variées. On trouve certaines données quantitatives importantes dans de nombreuses publications officielles. Ainsi, les rapports du gouvernement sur l'exécution du budget fournissent des informations sur l'ensemble des dépenses publiques, tous secteurs confondus, et sur la part de ces dépenses consacrées à des secteurs qui ont un lien direct avec les droits économiques, sociaux et culturels (éducation et santé, notamment) et à d'autres secteurs tels que le secteur militaire. Les rapports sur des programmes spécifiques et les rapports annuels de certains ministères, notamment

<sup>100</sup> «Définir le contenu des droits économiques, sociaux et culturels» (module 8), *Le Cercle des droits – L'activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels: Un outil pour la formation*, Programme international de stages sur les droits de l'homme et Forum asiatique pour les droits de l'homme et le développement, 2000, p. 151 à 157 du texte anglais.

<sup>101</sup> Texte inspiré de Maria Socorro I. Diokno, «Monitoring the progressive realization of housing rights» dans *Focus Asia-Pacific*, bulletin du Centre d'information sur les droits de l'homme de l'Asie et du Pacifique (HURIGHTS Osaka), n° 16, juin 1999.

<sup>102</sup> Les rapports annuels peuvent être consultés sur le site Internet du PNUD (<http://www.undp.org/hdro>).

ceux qui sont chargés de l'éducation, de la santé, du logement, du travail et de la culture, contiennent parfois des ventilations détaillées des affectations de crédits dans ces secteurs. On trouve aussi des renseignements très utiles pour la surveillance et l'évaluation dans les instruments de planification de l'État (plan d'action national en faveur des droits de l'homme, par exemple) ainsi que dans les rapports présentés par les États aux organes conventionnels.

### **NORMES RELATIVES AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

#### **6. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – directives concernant la présentation des rapports<sup>103</sup>**

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a établi des directives destinées à aider les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels à préparer leurs rapports et à s'acquitter des obligations qui leur incombent en la matière au titre du Pacte. Ces directives, analogues pour chacun des droits, peuvent être résumées comme suit:

##### Situation

- Fournir des informations détaillées sur le degré de mise en œuvre du droit visé. Indiquer, le cas échéant, quels groupes ne jouissent pas de ce droit ou sont nettement désavantagés dans ce domaine par rapport à la majorité de la population. Quelle est en particulier la situation des femmes à cet égard? Prière de donner des précisions à ce sujet.
- Décrire les sources d'information qui existent en la matière, telles que données statistiques, résultats d'enquêtes et autres dispositifs de surveillance. Fournir en particulier des renseignements sur les indicateurs se rapportant au droit considéré (par exemple, s'agissant de la santé, espérance de vie, indicateur défini par l'Organisation mondiale de la santé) et fournir une ventilation par sexe, lieu d'habitat (ville ou campagne), groupe socioéconomique ou ethnique et zone géographique.

##### Moyens mis en œuvre

- Décrire toutes les mesures qui ont été prises par le gouvernement, dans les limites des ressources disponibles, pour assurer l'exercice du droit considéré ou éliminer les facteurs qui font obstacle à sa réalisation, en particulier pour ce qui est des groupes vulnérables ou défavorisés. Mentionner les mesures financières qui ont été prises et indiquer quel pourcentage du produit national brut (PNB) et du budget national et/ou des budgets régionaux les dépenses consacrées à la mise en œuvre du droit considéré représentent. Qu'en était-il il y a 10 ans? S'il y a une différence, quelles en sont les raisons?
- Exposer, le cas échéant, les dispositions légales qui ont été adoptées pour favoriser l'exercice du droit en question. Mentionner tout texte de loi qui interdit une forme quelconque ou toutes les formes de discrimination.
- Quels effets ces mesures ou dispositions ont-elles eues sur la réalisation du droit, en particulier s'agissant des groupes vulnérables? Indiquer les points forts de ces mesures ou dispositions, leurs points faibles et les problèmes auxquels elles se sont heurtées.

<sup>103</sup> Résumé des «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» (E/C.12/1991/1) établies par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

- Quels critères et normes à atteindre dans un délai donné le gouvernement a-t-il fixés pour mesurer les résultats obtenus en ce qui concerne la réalisation du droit considéré?

#### Difficultés particulières

- À quels problèmes/difficultés la réalisation du droit considéré s'est-elle heurtée?
- Décrire les éventuelles restrictions à l'exercice de ce droit imposées par la loi.
- Indiquer les modifications éventuellement apportées pendant la période couverte par le rapport aux décisions judiciaires, lois nationales, politiques, règlements et pratiques touchant l'exercice du droit considéré, en particulier pour les groupes vulnérables, et en évaluer les effets. Mentionner les lois qui auraient été abrogées ou modifiées dans un sens contraire à l'exercice du droit considéré.
- Quels ont été les effets de ces difficultés, dispositions ou modifications sur les droits des groupes vulnérables ou défavorisés?
- Quels critères et normes à atteindre dans un délai donné le gouvernement a-t-il fixés et quelles mesures ont été prises pour remédier aux situations difficiles?

#### Participation

- Comment les groupes vulnérables sont-ils informés de leurs droits respectifs?
- Quelles mesures ont été prises pour associer au maximum la collectivité à la planification, à l'organisation, à la mise en œuvre et au contrôle du respect d'un droit?
- Indiquer, le cas échéant, quel est le rôle de l'assistance internationale dans la pleine réalisation du droit considéré.

Les données provenant des recensements nationaux, lorsqu'il en existe, peuvent être une source particulièrement utile d'indicateurs quantitatifs (taux d'activité ou niveaux d'instruction, par exemple) lorsqu'il s'agit d'apprécier et d'évaluer la situation des droits économiques, sociaux et culturels. Le recensement est parfois conçu et effectué de telle sorte qu'il permet de ventiler les données, notamment par groupe marginalisé (femmes ou minorités ethniques, par exemple), par région géographique ou par lieu d'habitat (ville ou campagne).

Tout cela présuppose l'existence de conditions politiques favorables dans le cadre desquelles l'État recueille des données, établit des rapports et les rend publics. Si tel n'est pas le cas, l'institution nationale devra exhorter l'État à agir dans la transparence, à engager un suivi de la situation des droits de l'homme et à rendre compte de ses activités en la matière. En tout état de cause, le travail de suivi devra s'appuyer sur des sources d'information diverses.

Indépendamment de l'État, les organisations de la société civile, notamment les organisations non gouvernementales, et les établissements universitaires peuvent eux aussi fournir de précieuses données quantitatives comme qualitatives sur les droits économiques, sociaux et culturels. Des sources de données internationales telles que le Rapport sur le développement humain du PNUD et l'*Annuaire statistique* ou le Rapport mondial sur l'éducation de l'UNESCO apportent également des informations objectives et comparables dans le temps.

L'institution nationale des droits de l'homme ne doit pas perdre de vue qu'elle constitue elle-même une source potentielle de données utiles pour l'évaluation de la situation des droits économiques, sociaux et culturels. Elle peut recueillir des données sur les demandes d'informations et les plaintes qu'elle a reçues et sur les affaires qu'elle a instruites, et en suivre l'évolution. Ces données pourraient être ventilées comme suit:

- Nombre d'affaires et durée moyenne de chacune;
- Rapport affaires nouvelles/affaires classées;
- Nature des violations présumées des droits;
- Groupe marginalisé d'appartenance des plaignants;
- Secteur d'appartenance (public ou privé) des défendeurs;
- Suites données.

En l'absence d'informations enregistrées ou suffisamment précises sur des questions relatives à des droits économiques, sociaux ou culturels particuliers, l'institution nationale des droits de l'homme peut décider de mener ou de diligenter une enquête et de recueillir de nouvelles données.

### ***Analyser l'information***

Ce qui importe le plus pour l'institution nationale des droits de l'homme ou toute autre organisation assurant le suivi du respect des droits de l'homme, c'est de bien analyser l'information puis de l'utiliser pour mieux protéger et promouvoir ces droits. L'objet de l'analyse doit être d'examiner tant les données quantitatives que les données qualitatives relatives aux indicateurs retenus au regard des critères et objectifs définis afin de déterminer si l'État respecte ses obligations concernant les droits économiques, sociaux et culturels.

L'analyse sera fonction de ce que prévoit le cahier des charges du projet de suivi. Il s'agira de déterminer les aspects du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou du droit interne qui sont en jeu, puis de se poser les questions suivantes:

- L'État a-t-il satisfait aux obligations qui lui incombent de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels?
- L'État a-t-il assuré, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits?
- Y a-t-il eu «réalisation progressive» des droits économiques, sociaux et culturels au fil du temps?
- L'État a-t-il satisfait aux obligations immédiates qui lui incombent d'«agir» et de garantir que les droits seront exercés sans discrimination? Si tel n'est pas le cas, en quoi a-t-il manqué à ses obligations? Quels groupes ont été touchés par ces manquements?
- L'État a-t-il cautionné des violations des droits économiques, sociaux et culturels commises par des acteurs non étatiques ou a-t-il pris des mesures pour protéger la population?
- L'État peut-il invoquer l'existence de droits concurrents, de domaines d'action prioritaires et/ou le manque de ressources pour justifier un éventuel manquement à ses obligations?

Il conviendra de préciser dans l'analyse en quoi l'État a satisfait à ses obligations ou y a manqué et quels groupes en ont été touchés.

Eu égard à l'obligation qui incombe à l'État d'œuvrer à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels «au maximum de ses ressources disponibles», analyser son budget et la répartition de ses recettes et dépenses est un moyen de déterminer s'il respecte ses engagements. Il faudra peut-être pour cela passer en revue les dépenses, les recettes et les politiques macroéconomiques. Une institution nationale des droits de l'homme peut jouer un rôle important dans l'analyse du budget dans le cadre de sa fonction consistant à contrôler le respect des droits économiques, sociaux et culturels<sup>104</sup>. Elle devra pour cela faire appel à des membres de son personnel ou à des consultants extérieurs ayant des compétences spécialisées en la matière. L'institution nationale peut s'inspirer pour aborder cette tâche de l'expérience de plusieurs pays où des organisations gouvernementales ou non gouvernementales effectuent ce genre de travail. Elle peut également tirer parti de certaines approches novatrices en matière d'établissement et d'analyse des budgets. Ainsi, en Afrique du Sud, certains groupes ont suggéré que l'on élabore un «budget des droits socioéconomiques» qui indiquerait dans quelle mesure on met à profit le budget pour progresser dans la réalisation de ces droits. D'autres ont proposé que l'on intègre dans l'analyse du budget une perspective sexospécifique. À Porto Alegre, au Brésil, 25 % du budget de la ville est attribué par des associations politiques de quartier en fonction des besoins locaux exprimés par les citoyens<sup>105</sup>.

Dans tout programme de suivi, la qualité de l'analyse des données sera subordonnée à l'obtention d'informations de types très variés provenant de sources multiples. Il importera particulièrement d'analyser en parallèle les indicateurs quantitatifs et les indicateurs qualitatifs.

Si l'on reprend l'exemple du droit à la santé, des données quantitatives faisant apparaître un accroissement de la mortalité due aux maladies infectieuses pour 80 % de la population d'un pays sur une période de 10 ans peuvent indiquer que l'État a manqué à son obligation de résultat en n'assurant pas progressivement l'exercice du droit à la santé que prévoit le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La diminution des taux de vaccination intervenue pendant la même période pourrait constituer un autre indicateur quantitatif, qui révélerait quant à lui un manquement de l'État à son obligation de moyens, laquelle lui impose d'agir en vue d'assurer la réalisation de ce droit. Enfin, des données quantitatives montrant que les taux de vaccination ne sont conformes aux normes nationales et internationales que pour la population urbaine constitueraient un puissant indicateur de discrimination à l'égard des populations pauvres des zones rurales et de violation directe du Pacte.

L'évolution de la structure des dépenses de l'État dans le temps et la répartition de ces dépenses entre les différents domaines d'action des pouvoirs publics fourniraient également des indications quantitatives très utiles. Les affectations budgétaires éclairent

<sup>104</sup> En ce qui concerne le rôle de la société civile dans l'analyse du budget, voir *Budget Analysis and Policy Priority: DISHA's Experience* (Ahmedabad, DISHA, 1995).

<sup>105</sup> Le Pacte prévoit également l'obligation pour chacun des États parties d'appliquer le Pacte «tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique». Les Principes de Limburg fournissent à ce propos les indications suivantes: «29. Dans le cadre de la coopération et de l'assistance internationales, stipulées dans la Charte des Nations Unies (art. 55 et 56) et dans le Pacte, on ne perdra pas de vue qu'il est prioritaire d'assurer l'exercice de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que des droits civils et politiques; 30. La coopération et l'assistance internationales doivent être centrées sur l'établissement d'un ordre social et international dans lequel les droits et libertés énoncés dans le Pacte puissent pleinement s'exercer (cf. art. 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme); 31. Quel que soit le système politique, économique et social dont ils se réclament, les États devront coopérer entre eux pour promouvoir le progrès social, économique et culturel à l'échelon international, notamment la croissance économique des pays en développement, progrès exempt de discrimination fondée sur les différences de systèmes; 32. Les États parties prendront des mesures au niveau international pour contribuer et coopérer à la réalisation des droits reconnus dans le Pacte; 33. La coopération et l'assistance internationales seront fondées sur la souveraineté et l'égalité des États, et auront pour but d'assurer la réalisation des droits reconnus par le Pacte; 34. Le rôle des organisations internationales et la contribution des organisations non gouvernementales devront être présents à l'esprit dans la mise en œuvre de la coopération et de l'assistance internationales, conformément au paragraphe 1 de l'article 2.»

sur les valeurs défendues par l'État, de même que sur ses priorités, ses actes et ses intentions. En ce qui concerne le droit à la santé, elles pourraient expliquer les variations des taux de mortalité et de vaccination. S'il ressort de la structure des dépenses que des fonds suffisants ont en fait été dégagés pour les services de vaccination dans les campagnes comme dans les villes et que l'enveloppe globale consacrée à la santé a augmenté de façon régulière, les données quantitatives ne permettront pas à elles seules de formuler des conclusions catégoriques sur la question.

Une étude qualitative fondée sur une enquête auprès des parents et des services de santé de différentes zones géographiques, y compris des zones urbaines et rurales types, viendrait compléter les données quantitatives. Les personnes interrogées pourraient indiquer que les principaux facteurs entravant l'accès à ces services sont le manque de dispensaires locaux et de transports publics d'un coût abordable, et le fait que le public est insuffisamment informé de l'importance de la vaccination. Les résultats de l'analyse qualitative pourraient mettre en évidence d'autres indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui seraient utiles pour la vérification et le suivi, par exemple la mise en place d'une stratégie nationale de santé publique ou d'une autre politique concernant l'accès aux dispensaires, l'éducation à la santé et les transports publics. L'analyse de toutes ces données en parallèle permettra de tirer quelques conclusions argumentées sur la situation du droit à la santé et sur la manière plus ou moins satisfaisante dont l'État s'acquitte de ses obligations au regard de ce droit.

Le travail de suivi supposera également la recherche d'informations qui compléteront les indicateurs externes et permettront de mieux comprendre les droits économiques, sociaux et culturels. Les plaintes renseignent très utilement sur les carences de la protection des droits de l'homme. L'institution nationale devra analyser les données issues de ses propres recherches et des plaintes dont elle-même, ou des services ministériels, des organes judiciaires et même des organisations de la société civile sont saisis. L'analyse de plaintes de particuliers pourrait révéler des discriminations systémiques pratiquées à l'égard de groupes marginalisés en matière d'accès aux services de santé. Elle pourrait également donner des indications sur l'efficacité des organisations dont le mandat ou les attributions prévoient la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels. Plus concrètement, l'analyse des plaintes peut fournir des informations sur les points suivants:

- Les types de violations présumées des droits économiques, sociaux et culturels (violations passées, violations en cours ou violations prévisibles, par exemple);
- Les groupes marginalisés qui sont touchés, ou du moins les groupes qui formulent des allégations et ont accès à l'institution nationale des droits de l'homme ou à un autre mécanisme habilité à recevoir des plaintes;
- La plus ou moins grande volonté d'une organisation donnée à s'occuper des droits économiques, sociaux et culturels, son aptitude à le faire, la diligence dont elle fait preuve et son taux de réussite.

### ***Formuler des conclusions et des recommandations***

Pour que le suivi soit le plus utile possible, il faut que l'institution nationale des droits de l'homme aille au-delà de l'analyse et formule ses propres conclusions et recommandations. Elle doit donner son avis sur ce qu'il convient de faire pour combler les lacunes qui auraient été constatées en matière de droits économiques, sociaux et culturels au regard des objectifs nationaux définis. Ses recommandations pourraient porter notamment sur les voies de recours à l'échelle individuelle et sur les solutions envisageables à une échelle plus vaste, dans l'intérêt général, afin de traiter le problème des violations directes tout en œuvrant à la réalisation progressive des droits.

Un recours individuel est jugé approprié s'il rétablit la victime, dans la mesure du possible, dans la situation qui aurait été la sienne si ses droits n'avaient pas été violés et s'il garantit que les violations ne se renouvelleront pas. La victime pourrait notamment obtenir réparation des dommages spécifiques (perte de biens ou de moyens d'existence, par exemple) ou du préjudice général (douleur ou souffrances, par exemple) qu'elle a subis. Les recours relevant de l'intérêt général sont jugés appropriés s'ils sont conçus pour prévenir des violations futures des droits. Il peut s'agir de modifications apportées aux lois, aux politiques ou aux programmes, ou d'initiatives d'éducation du public. Les Directives de Maastricht et le texte révisé du projet intitulé «Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire»<sup>106</sup> sont là pour aider les institutions nationales des droits de l'homme à formuler des recommandations concernant les recours.

### **Présenter des rapports**

Le but premier du suivi est d'améliorer la performance future en matière de protection et de promotion des droits de l'homme. C'est lorsque les résultats du travail de suivi donnent lieu à la diffusion d'un rapport public approfondi que ce but sera le mieux atteint. Le rapport devra être précis et refléter l'objectivité des recherches et des analyses menées. On évitera de recourir au jargon, à la rhétorique ou l'exagération<sup>107</sup>. Le rapport devra contenir des informations sur les résultats antérieurs ainsi que des directives quant aux stratégies à adopter pour l'avenir.

On devra trouver dans le rapport le cahier des charges du projet de suivi considéré, un examen de la nature et du contenu des droits visés, une description des indicateurs, des méthodes de collecte des données et des sources d'information utilisés, un résumé des données relatives aux critères, un exposé des arguments justifiant le choix des objectifs adoptés, une analyse honnête et équilibrée des données, ainsi que des recommandations.

Il conviendra d'évaluer la validité et la fiabilité des sources d'information utilisées pour l'établissement du rapport. Tout élément d'information ou de preuve qui a été écarté devra être mentionné en termes généraux. Il faudra aussi fournir des indications sur la position du gouvernement et sur les commentaires qu'il a émis au sujet des questions évoquées dans le rapport, ainsi que sur la manière dont ces commentaires ont été obtenus. Il faudra veiller à bien séparer les allégations qui ont été formulées des conclusions de l'institution nationale, et l'analyse des faits des éventuelles recommandations que l'institution nationale souhaiterait présenter.

Il faudra réfléchir dès le départ, soit au moment de la mise au point des activités de suivi et de l'établissement du cahier des charges, à la démarche à suivre pour établir, utiliser et diffuser les rapports. L'institution nationale pourrait par exemple décider d'adopter, pour la présentation de ses rapports, la structure établie par d'autres mécanismes en la matière, et d'appliquer par exemple les directives du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant les rapports périodiques présentés par les États en application du Pacte.

Les rapports de suivi pourront et devront aussi être utilisés par l'institution nationale des droits de l'homme à l'appui de ses autres fonctions, notamment l'instruction et le règlement de cas, et l'organisation à l'intention du public d'activités de promotion liées aux droits économiques, sociaux et culturels. Les rapports devront aussi être utiles aux organisations non gouvernementales dans leur travail.

<sup>106</sup> E/CN.4/2000/62, annexe.

<sup>107</sup> D. J. Ravindran, Manuel Guzman et Babes Ignacio, dir. publ., *Handbook on Fact-finding and Documentation of Human Rights Violations* (Bangkok, Forum asiatique pour les droits de l'homme et le développement (Forum Asie) 1994), p. 60.

Une stratégie de communication destinée à assurer la promotion du rapport devra être mise au point au tout début du processus de planification du projet de suivi. Une stratégie efficace peut permettre d'accroître l'impact d'un rapport de suivi en le portant à l'attention du public et des milieux politiques par divers moyens (recours aux médias, conférences, séminaires, allocutions publiques et autres activités, y compris la diffusion du document à la date anniversaire d'un événement pertinent). Il faudrait aussi prévoir, dans le cadre de la stratégie de communication, la diffusion du rapport sous des formes modulables. Il se peut que le document dans sa version intégrale soit inaccessible à bien des personnes que son contenu intéresserait. Dans ce cas, si l'on en diffuse des versions audio ou vidéo abrégées ou simplifiées, on pourra élargir son audience, ce qui permettra de mieux faire connaître ses conclusions et recommandations et d'obtenir un soutien pour sa mise en œuvre.

## C. LA PROMOTION DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

### Pourquoi promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels?

Promouvoir les droits de l'homme, c'est aussi sensibiliser l'opinion aux droits de l'homme pour mieux les faire connaître et renforcer leur exercice<sup>108</sup>. La protection des droits de l'homme suppose d'abord que les individus connaissent leurs droits et savent à quels mécanismes ils peuvent recourir pour les faire respecter<sup>109</sup>. Elle suppose également qu'ils connaissent et acceptent les obligations correspondantes qui leur incombent. La promotion des droits de l'homme contribue à la prévention de leur violation, décourage l'impunité, favorise une culture des droits de l'homme et, à terme, donne aux individus et aux groupes des moyens d'agir<sup>110</sup>.

Dans pratiquement tous les cas, les mandats dont elles sont dotées confèrent aux institutions nationales des droits de l'homme une grande responsabilité, celle de promouvoir les droits de l'homme. Parce que les droits de l'homme sont interdépendants et indivisibles, leur promotion doit concerner aussi les droits économiques, sociaux et culturels. Cela dit, la promotion des droits économiques, sociaux et culturels devra compléter les enquêtes et le suivi réalisés à leur sujet et non s'y substituer.

La promotion des droits de l'homme fait partie des buts et fonctions suivants des institutions nationales des droits de l'homme:

- Diffuser des informations et dispenser une formation dans le domaine des droits de l'homme;
- Promouvoir les valeurs et encourager les comportements qui favorisent le respect des droits de l'homme;
- Préconiser des mesures de nature à défendre les droits de l'homme contre d'éventuelles violations<sup>111</sup>.

Pour promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels, les institutions nationales des droits de l'homme feront appel à diverses activités et actions. Elles pourraient, par exemple:

- Défendre et faire avancer les principes qui les animent;
- Fournir conseils (sur demande ou spontanément) et assistance à l'État ou à d'autres organisations;
- Répondre aux demandes extérieures d'observations concernant telle ou telle initiative, ainsi qu'aux demandes de consultations, de documents et de rapports;
- Participer à des réunions, conférences, ateliers et consultations;
- Établir des publications, version papier ou électronique;
- Diffuser des informations;

<sup>108</sup> Nations Unies, *Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour les droits de l'homme...*, par. 141.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Voir «Stratégies de mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre des systèmes juridiques nationaux» (module 22), *Le Cercle des droits – L'activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels: Un outil pour la formation* (Programme international de stages sur les droits de l'homme et Forum asiatique pour les droits de l'homme et le développement, 2000).

<sup>111</sup> Nations Unies, *Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour les droits de l'homme...*, par. 140.

- Diffuser des rapports et des communiqués de presse sur l'ensemble des activités menées à bien par elles, y compris les résultats des enquêtes ou du suivi effectués;
- Conduire des campagnes publiques de sensibilisation, en s'appuyant par exemple sur la radiodiffusion ou la télévision;
- Mettre au point et/ou organiser à l'intention des professionnels des programmes ou des séminaires de formation et d'éducation.

L'éducation, de même que les autres activités de promotion, peut contribuer à aiguïser la perception et la connaissance des droits économiques, sociaux et culturels et amener les individus à s'y intéresser de plus près, leur permettant ainsi de situer leur situation dans le contexte des droits de l'homme en général. La promotion des droits peut encourager les particuliers et les groupes à fixer des objectifs et à élaborer et mettre en œuvre des mesures propres à faire avancer les droits économiques, sociaux, culturels et autres, voire intensifier l'action en leur faveur. Qui plus est, inscrire l'économique et le social dans le cadre des droits de l'homme contribuera à appréhender le développement en général compte tenu d'une acception plus large des droits de l'homme.

En outre, les activités de sensibilisation offrent aux institutions nationales des droits de l'homme l'occasion de mieux faire connaître leur mission, non seulement dans le domaine de la promotion des droits de l'homme, mais également dans celui des enquêtes et du suivi. Le rôle privilégié que jouent ces institutions en tant que catalyseurs des acteurs étatiques et intermédiaires entre l'État et la société civile relève aussi de leur fonction de promotion. En s'engageant de fait dans la promotion des droits de l'homme, les institutions nationales des droits de l'homme gagneront en respectabilité et en crédibilité auprès de l'opinion publique.

### **Principes**

La promotion des droits économiques, sociaux et culturels doit faire partie de l'ensemble des fonctions et activités des institutions nationales des droits de l'homme et concerner tous les droits de l'homme.

Il conviendra, dans la conception et la mise en œuvre des activités de promotion, de tenir pleinement compte de la distinction homme-femme, c'est-à-dire des retombées spécifiques que les droits économiques, sociaux et culturels ont pour les hommes et pour les femmes et des expériences respectives vécues.

De même, il importera de tenir compte des populations rurales. Les groupes minoritaires se trouvent souvent dans des zones rurales reculées, où leurs conditions de vie sont bien en deçà de celles des citadins. Il est plus aisé de violer des droits dans ces zones, loin des militants des droits de l'homme et des médias. Les populations qui y vivent doivent connaître leurs droits de manière à pouvoir les exercer.

Les activités de promotion sont plus efficaces et percutantes lorsqu'elles sont centrées sur des implications concrètes et une expérience pratique des droits de l'homme que lorsqu'elles s'articulent simplement autour de notions ou de textes juridiques abstraits. Souvent, elles n'ont pour toute finalité que la diffusion d'informations sur les normes en matière de droits de l'homme. Mais, dans ce cas, les facteurs structurels à l'origine des problèmes seront ignorés et les activités de sensibilisation et de promotion elles-mêmes ne seront pas évaluées en fonction de leur efficacité.

Les activités de promotion des droits économiques, sociaux et culturels elles-mêmes doivent, au niveau tant de la conception que de l'exécution et de la participation, se situer dans la ligne des droits de l'homme, c'est-à-dire être par essence ouvertes, favoriser le dialogue et respecter la dignité des intéressés. C'est lorsqu'elles sont ouvertes, novatrices, créatives et souples eu égard aux besoins des différents publics auxquels elles sont

destinées qu'elles portent le plus<sup>112</sup>. Elles doivent être opportunes et appropriées, aussi bien quant à leur teneur qu'à leur exécution, de manière à bénéficier au mieux au public visé. Elles doivent influencer et convaincre ceux à qui elles s'adressent, les mobiliser pour les engager à prendre des mesures concrètes et à opérer des changements concrets, à court et à moyen terme. Elles doivent les amener à transférer à autrui les connaissances et les compétences acquises et à conduire une action d'ensemble et durable en faveur des droits économiques, sociaux et culturels. Et chaque fois que cela est nécessaire, elles doivent reposer sur un programme et s'inscrire dans un plan plus large.

## **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

### **11. Promouvoir l'indépendance et l'indivisibilité des droits**

L'interdépendance et l'indivisibilité de l'ensemble des droits de l'homme sont deux notions importantes sur lesquelles il faut insister auprès de différents publics. Au niveau national, par exemple, les activités de promotion pourraient viser à aider l'État à s'acquitter des obligations qui lui reviennent de défendre à la fois les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels en améliorant l'accès aux organisations, programmes et services publics et en assurant la coordination entre eux. Au niveau local, elles pourraient viser à aider les communautés et leurs membres à comprendre, pour mieux les percevoir, les droits et les obligations concernant par exemple les effets des pratiques écologiques sur l'agriculture et l'accès à l'alimentation et aux moyens de subsistance.

En mettant au point des activités de promotion, l'institution nationale des droits de l'homme pourra tirer parti des ressources, expériences et initiatives existantes, comme la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme. En établissant des relations de travail avec d'autres institutions nationales des droits de l'homme, la société civile et les organisations internationales, elle aura la possibilité de procéder à des échanges d'informations sur les ressources disponibles, les partenaires potentiels et les expériences réussies et d'y avoir accès. Et comme elles ont derrière elles une longue expérience de l'élaboration et de l'exécution de programmes d'éducation aux droits de l'homme, nombre d'organisations non gouvernementales et d'associations communautaires pourront l'aider à prendre contact avec les communautés touchées.

Jouant un rôle irremplaçable dans l'établissement et le renforcement de relations de coopération avec les pouvoirs publics, les organisations non gouvernementales et la société civile, les institutions nationales des droits de l'homme sont bien placées pour gérer l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des activités de promotion. Il leur sera d'autant plus aisé de le faire qu'elles s'appuieront sur un projet multidisciplinaire ou spécifique. L'équipe chargée d'un projet multidisciplinaire comprendra des membres du personnel de tous les départements et services de l'institution nationale, de même que des partenaires extérieurs, des experts et des représentants des groupes cibles possédant des compétences dans le sujet traité, la conception de programmes d'étude, l'élaboration de publications, la communication, l'animation ou encore la logistique. Les institutions nationales des droits de l'homme devraient voir dans la société civile, et les organisations non gouvernementales en particulier, des partenaires dans l'élaboration des activités de promotion.

<sup>112</sup> Voir «L'éducation pour l'autonomisation – Quelques réflexions» (module 20), *Le Cercle des droits – L'activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels: Un outil pour la formation*.

L'équipe chargée d'un projet spécifique devra, dès le départ, évaluer les ressources humaines, techniques et financières nécessaires pour mener à bien les activités. Les responsabilités touchant l'élaboration et l'exécution de ces dernières seront réparties entre les membres de l'équipe, et un calendrier sera établi. De même, il faudra arrêter des dispositions précises en matière de logistique avant, pendant et après l'exécution des activités considérées, en ce qui concerne par exemple les salles de réunion et le matériel technique. L'action des institutions nationales des droits de l'homme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels sera plus fructueuse si les initiatives sont conçues avec soin à partir d'une stratégie bien définie.

### **Cadre pour la promotion des droits économiques, sociaux et culturels**

Comme dans le cas du suivi, la promotion des droits économiques, sociaux et culturels sera d'autant plus efficace qu'elle s'inscrira dans un cadre ou un plan méthodique dans lequel seront définis, outre sa finalité ou sa raison d'être au regard de la mission de l'institution nationale des droits de l'homme, les méthodes à suivre, les ressources à affecter, les attributions à confier et les calendriers et les processus à observer en ce qui concerne l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des activités.

À l'intérieur de ce cadre, les institutions nationales des droits de l'homme devront:

1. Recenser les destinataires, les problèmes et les besoins;
2. Définir les buts et les objectifs à atteindre;
3. Déterminer la teneur des programmes et les élaborer;
4. Préparer les outils promotionnels;
5. Mettre en œuvre les activités de promotion;
6. Évaluer les activités et assurer leur suivi.

Ces étapes ne répondent à aucun ordre strictement chronologique et ne sauraient être appréhendées indépendamment l'une de l'autre. Plus précisément, la mise en place et la réalisation d'une phase du processus auront des effets sur d'autres phases et se traduiront par une modification de l'approche envisagée. Par exemple, il se pourrait que, pour traduire un objectif en activité promotionnelle concrète, il faille réviser ou modifier radicalement l'objectif initial. Ou encore, il se pourrait que l'on constate seulement au moment de l'exécution et de l'évaluation d'une activité que celle-ci avait été mal formulée.

Procéder avec souplesse dans l'élaboration et l'exécution des activités permettra aux institutions nationales des droits de l'homme de bénéficier de contributions extérieures et de répondre aux besoins de tous les destinataires. Les leçons tirées de l'élaboration, de l'exécution et de l'évaluation d'initiatives promotionnelles pourront servir à des stades ultérieurs du processus, encourageant par là une réflexion dynamique et graduelle sur des initiatives en cours et futures.

### ***Recensement des destinataires, des problèmes et des besoins***

Les destinataires, les publics ou les groupes auxquels pourrait s'adresser la promotion des droits économiques, sociaux et culturels peuvent être très divers, tout comme la nature et le degré de leur intérêt et de leur engagement. Les stratégies à suivre lorsqu'il s'agit, par exemple, de viser les classes moyennes seront tout à fait différentes de celles qu'il faudra mettre en œuvre s'il s'agit de viser les classes pauvres ou de former des fonctionnaires.

Les groupes cibles sont divers, par exemple:

- Groupes vulnérables et marginalisés, comme les communautés autochtones, les femmes et les enfants;
- Appareil de l'État aux niveaux local, régional et national, y compris l'exécutif, les administrations, les organismes sectoriels, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire;
- Groupes professionnels, tels que les avocats et les médecins;
- Établissements d'enseignement formel et informel et autres institutions et services publics, comme les hôpitaux;
- Entreprises du secteur privé, dont les sociétés nationales et multinationales;
- Organisations non gouvernementales (aux niveaux local, national et international), notamment:
  - Organismes chargés du développement social;
  - Organisations de défense des droits de l'homme;
  - Groupes d'action sociale;
  - Organisations sectorielles;
  - Associations de juristes;
  - Cercles artistiques et culturels;
  - Autres organisations et groupes de la société civile;
  - Grand public.

Il est d'autres particuliers et groupes qui n'entrent peut-être pas dans la catégorie d'une population cible mais dont les rôles et les besoins pourraient être aussi pris en considération lors de la planification d'activités de promotion des droits économiques, sociaux et culturels. Les institutions nationales des droits de l'homme pourraient en premier lieu analyser le rôle et les besoins de leur personnel et de celui de leurs partenaires éventuels. Elles devront aussi chercher à l'extérieur à s'assurer les services d'autres personnes possédant des compétences particulières, notamment des formateurs, des animateurs, des consultants et autres partenaires, qui pourront contribuer utilement à l'élaboration, à l'exécution et au soutien des activités de promotion.

La démarche à suivre différera selon les groupes cibles. Il conviendra, lors de l'élaboration de chaque activité de promotion, de définir les connaissances, attitudes, compétences et besoins du groupe cible considéré, et d'en tenir compte. Il faudra tenir compte également des différences qui pourraient exister dans l'opinion publique, chez les agents de l'État et même au sein de l'autorité judiciaire quant à la manière de percevoir et d'appréhender la nature spécifique des droits économiques, sociaux et culturels et l'obligation faite à l'État de respecter, protéger et mettre en œuvre ces droits.

En élaborant des activités de promotion, les institutions nationales des droits de l'homme devront se garder de prétendre qu'elles savent qui a besoin de quoi. Elles doivent être ouvertes à une évaluation indépendante des besoins. Passer en revue les incidents et événements récents survenus aux niveaux national et local et définir à l'aide d'indicateurs quantifiables la situation des droits de l'homme – qu'il s'agisse de leur exercice ou de leur violation – permettra de cerner avec exactitude les groupes cibles, les problèmes et les besoins clefs auxquels la promotion des droits économiques, sociaux et culturels devra s'adresser. Les institutions nationales des droits de l'homme pourront aussi se servir des informations issues d'activités de suivi ou d'enquêtes. Elles pourront également

s'entretenir des besoins directement avec des représentants des groupes cibles. Pour que les activités de promotion puissent vraiment répondre aux problèmes et aux besoins des femmes, il est essentiel de les inscrire dans une démarche sexospécifique. En outre, l'organisation de missions préalables à la formation, ou l'envoi aux bénéficiaires visés de questionnaires, et la réalisation d'enquêtes auprès du grand public peuvent fournir des données précieuses pour l'établissement des buts et des objectifs et l'orientation à donner à la teneur des activités et aux méthodes d'apprentissage.

Après avoir recensé les problèmes en jeu et déterminé les caractéristiques et les besoins de ceux à qui les activités de promotion pourraient s'adresser, les institutions nationales des droits de l'homme pourront alors entreprendre de fixer les buts et les objectifs de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels.

### **Définition des buts et des objectifs**

En élaborant les activités de promotion, qu'il s'agisse d'une stratégie d'ensemble ou d'une activité unique, les institutions nationales des droits de l'homme commenceront par fixer des buts et des objectifs clairs.

Fixer des buts et formuler des objectifs permet de préciser l'action à mener. Le plus souvent, les buts ont une portée générale et couvrent l'ensemble de l'activité, alors que les objectifs sont plus spécifiques et définis sous forme d'éléments observables et mesurables. Les buts et les objectifs doivent être énoncés avec précision et portés à la connaissance des individus afin que ceux-ci sachent ce que l'institution nationale des droits de l'homme ou d'autres formateurs et animateurs entendent faire et quels sont les résultats escomptés. Ils doivent être réalistes eu égard au temps disponible, être judicieux et rallier l'adhésion du groupe cible, s'inscrire dans une suite logique, correspondre au programme considéré et à ce que les institutions nationales des droits de l'homme souhaitent que les individus sachent, fassent et ressentent<sup>113</sup>.

Pour promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels, les institutions nationales des droits de l'homme peuvent mettre au point et adopter une stratégie d'ensemble, ayant pour buts et objectifs notamment le renforcement des capacités, la diffusion d'informations auprès du grand public ou encore la fourniture de conseils ou d'une assistance à l'État. La stratégie pourrait s'adresser à des publics divers et prévoir en conséquence différents moyens, et couvrir un certain nombre d'éléments du programme prévu, ayant chacun ses propres buts et objectifs. Les buts et les objectifs pourraient être répartis en fonction d'un critère temporel selon qu'il s'agit de répondre à un besoin à court terme ou à un besoin à long terme, ou en fonction d'un critère géographique selon qu'il s'agit de répondre à une demande donnée de portée nationale, régionale ou locale.

Le but est-il de changer les valeurs et les attitudes au sein de la population cible, ou alors simplement de prévenir un comportement qui constitue une violation des droits de l'homme, ou le but est-il double? Il s'agit là de deux buts tout à fait différents. On pourrait par exemple persuader un organisme public d'adopter de nouvelles politiques qui tiennent compte des droits de l'homme, mais cela n'aurait que peu d'effet à moins que ces nouvelles politiques ne soient vraiment appliquées. Une société transnationale ne sera peut-être pas ébranlée par une campagne centrée sur la promotion de valeurs et d'attitudes conformes au respect des droits de l'homme, mais elle pourrait changer de comportement si elle craint des poursuites ou une perte de gain. Il se pourrait qu'un groupe cible ait besoin de mieux comprendre ses droits et la manière de les exercer, et un autre de mieux comprendre l'obligation qu'il a de protéger ces droits.

---

<sup>113</sup> Voir «Training for Human Rights Trainers», *Manuel de formation de la Fondation canadienne des droits de la personne*, Kiev, novembre 1996.

## LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE

### 12. Définir les buts et formuler les objectifs

On peut envisager de mener une action ayant pour but de renforcer la capacité des organismes d'État de promouvoir et de protéger les droits économiques, sociaux et culturels des citoyens à travers des textes de loi. Pour atteindre ce but, trois objectifs spécifiques peuvent être fixés:

- Examiner le rôle des différents groupes parties prenantes à la protection et à la promotion des droits économiques, sociaux et culturels;
- Analyser les obligations qu'a l'État de respecter, protéger et promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels et d'assurer leur exercice;
- Élaborer à l'intention des organismes d'État des stratégies concrètes destinées à promouvoir et à protéger les droits économiques, sociaux et culturels.

Les institutions nationales des droits de l'homme pourront choisir de centrer les plans et l'action à mener sur des droits économiques, sociaux et culturels donnés, comme le droit au logement, ou sur une obligation donnée, celle par exemple d'«assurer progressivement» l'exercice de tel ou tel droit. Elles pourront aussi chercher à s'attaquer à des problèmes ou à des obstacles qui ont été constatés en ce qui concerne la promotion d'un droit, par exemple l'absence de priorité politique, de loi d'habilitation, de règlement administratif, de mécanisme de coercition ou de ressources.

De même, les programmes devraient prévoir, au nombre de leurs objectifs et dans le cadre de leur conception, la possibilité pour les populations cibles et les autres partenaires de travailler en réseau et de collaborer entre eux au cours de l'exécution des activités et après, les institutions nationales des droits de l'homme jouant un rôle catalyseur.

À mesure que les buts et les objectifs seront définis, les thèmes généraux autour desquels articuler l'action ou les plans commenceront à se faire jour. Cinq thèmes sont recensés, qui seront traités plus loin dans la présente section du manuel:

- Encourager les pouvoirs publics à reconnaître les droits économiques, sociaux et culturels et les obligations qui s'y rattachent;
- Encourager le pouvoir judiciaire à reconnaître la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels;
- À travers une action pédagogique, amener l'opinion publique à prendre conscience des droits économiques, sociaux et culturels, à les comprendre et à s'en prévaloir;
- Promouvoir le respect par les acteurs non étatiques des droits économiques, sociaux et culturels;
- Former des groupes restreints aux droits économiques, sociaux et culturels.

### ***Teneur et élaboration des programmes***

La nature et la teneur d'un programme de promotion des droits économiques, sociaux et culturels sont fonction du groupe cible, de ses besoins et de ses buts et objectifs en matière d'apprentissage, et également fonction du temps et des ressources disponibles, compte tenu par ailleurs des enseignements tirés de l'expérience. La teneur des activités à mener ou des mesures à prendre devra être précisée dans le détail, tout comme les enjeux, les thèmes, les messages clefs et les autres données connexes.

Les institutions nationales des droits de l'homme devront déterminer le type d'activité qui répondra le plus efficacement à la teneur du programme. Les activités et les mesures à entreprendre pourront varier considérablement, selon le public auquel elles sont destinées. S'il s'agit d'influencer les pouvoirs publics ou le législateur, les institutions nationales des droits de l'homme pourraient faire valoir leur vision des choses, fournir une assistance ou, spontanément, des avis, répondre aux demandes d'observations qui leur parviennent par écrit, ou encore participer à des réunions ou à des ateliers. S'il s'agit de s'adresser à des individus, ou de les former – organismes publics, organisations non gouvernementales ou associations locales –, elles pourraient mettre en œuvre des programmes de formation et d'éducation ou faire appel à des activités déjà en place, par exemple programmes de perfectionnement et d'éducation ou de formation continues, conférences annuelles ou autres réunions périodiques. S'il s'agit d'atteindre, d'influencer et d'informer le grand public, elles pourraient organiser des campagnes de sensibilisation, des campagnes dans les médias ou encore des manifestations médiatiques et diffuser des informations<sup>114</sup>.

Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent suivre une démarche donnée pour la promotion des droits économiques, sociaux et culturels, par exemple organiser des ateliers de formation à l'intention des agents de la fonction publique ou diffuser des messages publicitaires dans les médias. Il est évident que cela leur permettrait de s'affirmer dans le domaine d'activité retenu, de bien cibler leur programme et de valoriser leur savoir-faire. Mieux vaudrait pourtant qu'elles adoptent une stratégie plus large et à plus long terme recouvrant plusieurs éléments, qui prendrait en considération la diversité des intérêts et des besoins à l'intérieur de l'État considéré, le nombre des différents groupes qui influent sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, de même que les attributions étendues qu'elles ont en tant qu'organisations officielles de défense des droits de l'homme. Elles pourront ainsi s'adresser à diverses populations cibles au fil du temps et utiliser au mieux leurs ressources en faisant appel à une combinaison de méthodes et d'activités.

Il reste que, pour être efficaces, les actions menées en matière de promotion, qu'elles soient de grande ou de faible envergure, doivent reposer sur des méthodes pédagogiques avisées, être concrètes et centrées autant que faire se peut sur les destinataires ou les publics cibles retenus et prévoir dès leur conception une évaluation et un suivi.

Les campagnes dans les médias sont le meilleur moyen d'atteindre le plus grand nombre. Pour cette seule raison, elles sont très prisées des institutions nationales des droits de l'homme soucieuses de diffuser un message largement, rapidement et efficacement. Mais elles soulèvent aussi certaines difficultés. Elles demandent des compétences spécifiques dont une institution nationale des droits de l'homme ne dispose peut-être pas en son sein. Elles sont aussi très onéreuses, à moins que les médias n'offrent espace ou temps d'antenne. Elles peuvent uniquement véhiculer des messages simples, et encore d'une façon très large et générale. Elles ne sont pas indiquées pour changer des attitudes et répandre des valeurs. Leur évaluation et leur suivi sont complexes. Comme les médias peuvent influencer les individus dans leur subconscient et indirectement, une campagne dans les médias doit être conçue avec grand soin afin de ne pas propager un message différent de celui qui est envisagé. Les institutions nationales des droits de l'homme ne peuvent se passer des médias pour vulgariser des informations et des idées: les médias permettent plus largement que tout autre support de porter le message, mais il faut s'en servir avec discernement et habileté.

Nombre d'institutions nationales des droits de l'homme organisent des cours ou des ateliers de formation aux droits de l'homme, qui, même s'ils ne concernent qu'un nombre assez faible de personnes, ont certainement leur place dans une stratégie de promotion

---

<sup>114</sup> Jefferson R. Plantilla, «Promoting economic, social and cultural rights», document présenté à l'atelier régional sur les droits économiques, sociaux et culturels organisé dans le cadre du Programme régional de formation pour l'Asie National Human Rights Institutions at Work, 5-10 novembre 2000, Manille (Philippines).

plus large. Ils permettent à des membres de premier plan d'une organisation, d'un mouvement associatif ou d'un groupe de population donné d'acquérir une expérience d'apprentissage intensif. Comme le nombre de participants possibles est restreint, les institutions nationales des droits de l'homme doivent veiller à ce que les candidats soient des personnalités en mesure soit d'opérer d'importants changements dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, soit de former d'autres personnes aux droits économiques, sociaux et culturels et aux obligations qui s'y rattachent. La formation en groupe restreint est traitée plus loin dans la présente section du manuel, qui peut être aussi une source d'inspiration en la matière.

### ***Préparer les outils promotionnels***

Pour mener à bien des activités de promotion, il faut disposer de bons outils, dont la nature dépendra naturellement de celle du programme.

Les outils à utiliser pour s'adresser à un public large et divers doivent être bien conçus pour tenir compte des différents contextes linguistiques, culturels et ethniques. Le matériel didactique doit être disponible sur divers supports – papier, fichier texte électronique, site Web, courrier électronique et éventuellement document sonore ou document visuel sous-titré. Cela permettra aux personnes à qui le message est destiné de le comprendre. Cela permettra également d'atteindre un public plus large, y compris des personnes souffrant d'un handicap qui pourraient avoir besoin de recevoir l'information sous d'autres formes. Il faudra peut-être aussi prévoir d'utiliser, dans le cas de certains outils, un langage simple de manière à pouvoir atteindre ceux dont le niveau d'alphabétisation est faible. Il faudra veiller à la cohérence de la terminologie et de la teneur du message entre les différents outils qui ont des objectifs promotionnels analogues.

Il sera plus aisé de déterminer le matériel didactique destiné aux ateliers comptant un petit nombre de participants car les caractéristiques et les besoins de ces derniers seront connus. Les manuels à l'usage des participants et les manuels à l'usage des formateurs sont des outils inestimables, en particulier lorsque les ateliers ont une portée générale et que leur durée est assez longue. De même, les manuels permettent de transmettre des connaissances une fois le programme terminé et peuvent être adaptés en vue d'une formation future. Ils devraient énoncer clairement les objectifs convenus, les méthodes à suivre et les résultats escomptés et préciser la manière dont leur teneur a été choisie et qui a participé à ce processus. Ils pourraient être organisés en thèmes modulaires et donner un calendrier détaillé des activités et autres manifestations prévues, en indiquant notamment le nom des conférenciers, l'objet et la nature des activités et les sources, et aussi comporter des feuilles de travail. Pourraient s'y ajouter d'autres outils tels que dossiers, diagrammes, synthèses, rétroprojections, vidéos et CD-ROM ou encore Internet. Les manuels et les autres matériels didactiques doivent invariablement être faciles d'emploi, tant dans leur conception que dans leur présentation.

Lorsque la promotion des droits économiques, sociaux et culturels consiste à fournir conseils et assistance à l'État ou à d'autres organisations, les institutions nationales des droits de l'homme pourront utilement recourir à des matériels connexes, pouvant aller de lettres exposant les conseils à des documents d'orientation ou d'information plus longs, en passant par des comptes rendus de réunions ou des exposés.

### ***Mise en œuvre des activités de promotion***

La mise en œuvre des activités ou autres actions en faveur de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels fait intervenir de nombreux facteurs, qui varient en fonction de la nature de l'activité – selon qu'il s'agit de programmes d'éducation s'adressant à un large public, de la fourniture de conseils ou d'une assistance à l'État ou à d'autres organisations, de la participation à des réunions ou à des consultations, d'ateliers de formation et d'éducation, ou encore de cours sur les droits économiques, sociaux et culturels.

Dans chaque cas, l'activité, pour être efficace, doit être soigneusement organisée. Elle doit être bien planifiée, parce que des problèmes de logistique peuvent influencer sur la réalisation des objectifs. En règle générale, plus le programme est vaste, plus l'organisation sera complexe. Pour monter une campagne de sensibilisation de l'opinion publique, il faut non seulement préparer les matériels, mais encore veiller à obtenir des ressources d'un montant suffisant pour la financer, acheter espaces publicitaires et temps d'antenne, élaborer et exécuter d'autres activités parallèles, informer les organismes publics compétents et les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme et les aider à se préparer à répondre à toute demande complémentaire, prendre des dispositions pour que l'ensemble du personnel reçoive les demandes de renseignements suscitées par la campagne et y réponde, se préparer à faire face à une augmentation du nombre des plaintes consécutive à la prise de conscience née de la campagne, etc.

Même des ateliers à composition restreinte peuvent demander un grand travail d'organisation. Il faut notamment en fixer les dates, choisir des locaux appropriés, prendre contact avec les participants, les animateurs ou les experts, s'occuper du voyage et de l'hébergement et de l'inscription sur place, distribuer les matériels didactiques, afficher panneaux et autres instructions, aménager les salles de réunion et les équiper, enregistrer les débats et tout vérifier en permanence.

L'exécution elle-même posera d'autres problèmes, selon la nature du programme ou de l'activité. Sur ce point aussi, les institutions nationales des droits de l'homme pourront tirer parti des connaissances et expériences acquises par de nombreuses organisations ayant élaboré et mis en œuvre des programmes analogues<sup>115</sup>.

### **Évaluation et suivi**

Toutes les activités de promotion doivent être évaluées de manière à déterminer si leurs buts et leurs objectifs ont été atteints. L'évaluation est utile non seulement parce qu'elle permet de juger de l'efficacité d'une activité, mais encore parce qu'elle aidera les institutions nationales des droits de l'homme à élaborer leurs activités et programmes futurs. Il conviendra de préciser dans le plan de travail les critères à utiliser pour établir si l'activité a été couronnée de succès et mesurer ce succès, ainsi que les mesures d'évaluation clefs qui pourront être appliquées une fois l'activité achevée.

Dans l'évaluation de l'activité devront figurer les observations des destinataires. Dans le cas d'une vaste campagne de sensibilisation, celles-ci pourront être recueillies au moyen d'une enquête auprès d'un échantillon de la population cible. Dans le cas d'un atelier à composition restreinte ou d'une activité de groupe, tous les participants pourront être invités à donner leur point de vue, dans le cadre d'une discussion informelle ou en répondant à un questionnaire, ou encore par ces deux moyens. Il conviendra également de solliciter l'avis de ceux qui ont mené à terme le programme ou l'activité. On pourrait par exemple poser les questions suivantes:

- Le but ou l'objectif de l'activité était-il clair?
- Les informations fournies étaient-elles également claires?
- L'objectif visé a-t-il été atteint?
- L'activité a-t-elle répondu aux besoins des destinataires?
- La démarche suivie (c'est-à-dire la technique adoptée, le type d'activité et la conception de l'activité) était-elle adaptée à la teneur de l'activité, au contexte et au groupe cible?

<sup>115</sup> Pour des programmes de formation collective, par exemple, voir Julius E. Eittington, *The Winning Trainer: Winning Ways to Involve People in Learning*, 3<sup>e</sup> éd. (Houston, Texas, Gulf Publishing Company, 1996); et *Training for Human Rights Trainers* (note 113).

Il conviendra également d'apprécier l'efficacité des moyens retenus pour élaborer l'initiative, la logistique mise en place et l'aptitude des personnes ayant participé à la préparation et à la présentation des matériels didactiques.

### **Encourager l'État à reconnaître ses obligations à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels**

Les institutions nationales des droits de l'homme doivent de concert s'efforcer d'engager les pouvoirs publics à reconnaître leurs obligations vis-à-vis des droits économiques, sociaux et culturels. Souvent, nombre de personnalités publiques, y compris des ministres et autres dirigeants politiques, ne sont pas au fait des enjeux des droits économiques, sociaux et culturels ou ne sont pas disposées à s'y attaquer comme il se doit. Par leur statut et leur mission privilégiés, les institutions nationales des droits de l'homme sont bien placées pour amener l'État à se pencher sur la question des droits de l'homme.

La plupart des institutions nationales des droits de l'homme ont compétence pour conseiller l'État dans le domaine des droits de l'homme et aider les administrations publiques à promouvoir et à protéger les droits de l'homme par voie législative ou réglementaire, à travers des politiques, des programmes ou encore des pratiques administratives. L'institution nationale des droits de l'homme peut être chargée d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur des violations des droits de l'homme et de formuler des propositions concrètes tendant à y mettre fin. Elle peut être aussi en mesure de donner son avis directement au législateur sur des textes de loi proposés ou en vigueur, de prendre l'initiative d'élaborer de nouveaux textes de loi ou d'aider à les élaborer, et d'intervenir dans des procédures judiciaires mettant en jeu les droits de l'homme. De nombreuses institutions nationales des droits de l'homme jouent un rôle de plus en plus grand dans le contrôle de l'application au niveau national des normes internationales relatives aux droits de l'homme et aident de plus en plus les gouvernements à s'acquitter des obligations qu'ils ont, en vertu de traités internationaux, de présenter des rapports<sup>116</sup>. Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent d'autre part veiller à ce que les politiques et les programmes envisagés par l'État soient élaborés eu égard aux droits des femmes et aux droits d'autres groupes marginalisés.

Les institutions nationales des droits de l'homme pourraient aussi avoir pour stratégie d'accentuer et de renforcer les éléments droits économiques, sociaux et culturels des programmes des pouvoirs publics ou des organismes publics, par exemple ceux qui concernent le développement rural et urbain ou l'environnement et les ressources naturelles, ou encore ceux qui s'adressent plus particulièrement à des groupes défavorisés, comme les femmes, les enfants et les peuples autochtones.

L'examen et l'analyse du budget de l'État sont un autre moyen important et efficace de suivre et encourager l'adhésion aux droits économiques, sociaux et culturels. De même, la fourniture à l'État de conseils et d'une assistance au sujet de l'élaboration des plans d'action nationaux peut être l'occasion d'inscrire les droits économiques, sociaux et culturels dans un cadre institutionnel cohérent et coordonné. Les plans d'action peuvent servir à préciser la nature des obligations de l'État et à établir des normes et autres critères pour apprécier la mesure dans laquelle ces obligations sont respectées. Ils peuvent servir également à amener les pouvoirs publics à rendre compte de l'exécution de leurs obligations au regard des droits économiques, sociaux et culturels<sup>117</sup>.

L'institution nationale des droits de l'homme pourrait aussi commencer par amener l'État, s'il ne l'a pas encore fait, à ratifier les instruments internationaux relatifs aux

<sup>116</sup> Il est souligné au paragraphe 76 des Principes de Limburg et au paragraphe 5 de l'Observation générale n° 1 que la présentation de rapports doit permettre de faciliter l'évaluation, par l'opinion publique, de l'action de l'État et d'encourager la participation des organisations non gouvernementales et de la société civile à la formulation, à la mise en œuvre et au réexamen des politiques suivies.

<sup>117</sup> Voir «L'élaboration de politiques, plans et législations» (module 21), *Le Cercle des droits – L'activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels: Un outil pour la formation*.

droits de l'homme, comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par exemple, et à promouvoir leur mise en œuvre au plan national. La plupart des États ont ratifié la plupart des traités relatifs aux droits de l'homme, mais l'application de ces derniers laisse en général à désirer. Il serait alors bon que les activités de promotion soient centrées sur la nécessité d'incorporer les normes internationales dans le droit interne. Le Pacte lui-même, aux termes du paragraphe 1 de son article 2, engage les États à s'acquitter de leur obligation d'«agir» en vue d'assurer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels «par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives».

### **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

#### **13. En Inde, la Commission nationale des droits de l'homme agit en faveur du droit à la santé<sup>118</sup>**

Reconnaissant que la persistance de l'anémie des mères, de la mortalité infantile et de la mortalité et de la morbidité maternelles va à l'encontre de toute notion de développement humain, la Commission nationale indienne des droits de l'homme, agissant en coopération avec l'UNICEF et le Département du développement de la femme et de l'enfant, a décidé de se pencher sur ces questions à l'occasion d'un atelier national de deux jours consacré aux droits de l'homme et à la santé, en ce qui concerne en particulier l'anémie des mères.

L'atelier, qui s'est tenu en avril 2000, a réuni d'éminents scientifiques, responsables politiques, fonctionnaires, experts juridiques et travailleurs sociaux, en présence du Ministre d'État à l'information et à la communication, du Ministre d'État à la santé et à la famille et du Ministre d'État à la condition de la femme et à l'enfance.

Dans le discours liminaire qu'il a prononcé à l'ouverture de l'atelier, le Président de la Commission nationale des droits de l'homme a déclaré que pour améliorer l'état de santé dans le pays, il fallait s'employer à formuler des recommandations positives visant à élaborer une politique de la santé judicieuse, et à l'appliquer sans délai. Expliquant pourquoi la Commission s'était investie dans la prévention de l'anémie des mères, il a dit que le droit à la santé était un droit de la personne extrêmement important. Le droit à la vie, garanti aux termes de l'article 21 de la Constitution indienne, devait être interprété comme étant un droit à vivre dans la dignité. Il s'ensuivait que chaque aspect de la dignité humaine était au même degré sacro-saint et un droit humain.

Citant Amartya Sen à propos des trois contraintes qui affligent la société indienne, le Président a indiqué que le bien-être de la société passait par une amélioration de la prise en charge des soins. Déplorant les lacunes existant dans ce domaine, il a ajouté que tous devaient s'unir pour trouver une réponse au problème. En l'occurrence, le rôle de la Commission était de rassembler l'ensemble des dirigeants politiques, décideurs et exécutants. Le droit à jouir d'une bonne santé était inscrit dans la Constitution et tout citoyen avait pour devoir de le garantir. Le Président a invité les médias à mieux sensibiliser l'opinion publique au problème. Une maternité à l'abri de tout risque et des enfants sains, a-t-il souligné, garantiraient au pays un avenir meilleur.

<sup>118</sup> Texte inspiré d'un article publié par la Commission nationale indienne des droits de l'homme dans son bulletin *Newsletter*, mai 2000 (à consulter sur le site: [www.nhrc.nic.in](http://www.nhrc.nic.in)).

Les institutions nationales des droits de l'homme aideront et conseilleront d'autant mieux l'État que le processus décisionnel public sera ouvert, transparent et vivant. Elles pourraient en l'occurrence envisager de tirer parti des mécanismes existants, comme les commissions parlementaires permanentes, les réunions publiques et autres forums consultatifs. De plus, elles pourraient formuler des observations à l'intention de l'État pour l'aider à s'acquitter des obligations de présenter des rapports qui lui incombent en vertu du Pacte. Ces observations devraient porter sur un examen attentif des politiques et de l'action de l'État et pourraient être communiquées aussi directement au Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Les institutions nationales des droits de l'homme pourraient encourager la mise en place, dans les cas où il n'existe pas, d'un processus de décision et de communication ouvert et vivant.

Dans le cadre de leur rôle consultatif et pour mener à bien d'autres activités promotionnelles, les institutions nationales des droits de l'homme auront peut-être besoin de se doter de moyens propres et d'acquérir ou de valoriser certaines compétences, notamment dans le domaine de l'analyse des lois, de la négociation, de l'établissement et de la présentation orale de rapports.

Les stratégies promotionnelles en direction de l'État ne se limitent pas à la fourniture de conseils et d'une assistance. Les institutions nationales des droits de l'homme pourraient aussi entreprendre des actions en matière d'éducation ou de formation ou diffuser des informations pour persuader les pouvoirs publics et leurs agents de se pencher sur la question des droits économiques, sociaux et culturels. Les dirigeants politiques, les parlementaires et les fonctionnaires doivent être au fait des droits économiques, sociaux et culturels pour pouvoir tenir compte des droits de l'homme au stade de la planification, de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, et aussi pour mettre au point des indicateurs de suivi et évaluer les résultats obtenus. L'enseignement et la formation ainsi dispensés aux fonctionnaires pourraient aussi avoir pour but d'aider l'État à s'acquitter de ses obligations internationales. Les stratégies retenues à cet effet dépendront du contexte national, des problèmes en jeu dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que des ressources dont l'institution nationale des droits de l'homme considérée dispose. Le recours à des stratégies et à des activités variées permettra de mieux inciter l'État à reconnaître les droits économiques, sociaux et culturels et à les respecter.

Les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels offrent aux institutions nationales des droits de l'homme un cadre, un guide en ce qui concerne la teneur des activités de promotion des droits économiques, sociaux et culturels auprès de l'État. Par exemple, dans l'Observation générale n° 3, le Comité réaffirme qu'il est important et bon que l'État agisse en faveur des droits économiques, sociaux et culturels en adoptant des mesures législatives et autres et considère que les obligations incombant à l'État en vertu du Pacte recouvrent des « obligations fondamentales minimum ». Dans son Observation générale n° 9, il traite de l'obligation qu'a l'État de veiller à ce que le Pacte soit dûment reconnu dans le droit interne et à ce que des recours soient disponibles, et de rendre des comptes. Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent se reporter à plusieurs autres observations générales dans les cas où leurs activités promotionnelles visent certains droits précis comme le droit à la santé ou le droit à l'éducation, ou des groupes marginalisés particuliers comme les personnes âgées ou les personnes handicapées.

Les institutions nationales des droits de l'homme doivent orienter leurs activités promotionnelles vers l'État, mais elles pourront associer à leur action d'autres organismes et groupes chargés de promouvoir et de protéger les droits de l'homme, notamment l'autorité judiciaire, les organisations non gouvernementales et la société civile, le secteur privé, les groupes marginalisés concernés et le grand public. Elles doivent trouver le moyen d'aider et d'encourager d'autres institutions à œuvrer de concert avec l'État à la promotion des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier au stade de la

formulation, de la mise en œuvre et du suivi de la politique et des lois sociales<sup>119</sup>. En outre, elles pourraient mettre en œuvre des stratégies promotionnelles plus générales, par exemple lancer des campagnes de sensibilisation et de mobilisation dans les médias, pour faire en sorte qu'un large éventail d'organisations et de particuliers amènent l'État à agir.

## **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

### **14. Promouvoir l'intégration des droits économiques, sociaux et culturels dans le programme scolaire**

La Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord a noué des relations de travail fécondes avec le Ministère de l'éducation. Elle contribue à l'élaboration des éléments du programme scolaire ayant trait aux droits de l'homme en formulant des avis sur les projets de proposition qui s'y rapportent. La Commission a également conclu un partenariat avec le Ministère et les cinq conseils de l'éducation et des bibliothèques d'Irlande du Nord en vue d'obtenir que l'on instruisse les élèves des établissements secondaires sur le contenu du projet de déclaration des droits qui est à l'étude. Ce travail complète le vaste processus de consultation des enfants et des adolescents engagé hors du cadre scolaire au sujet de ce texte.

Le Ministère a aussi publié conjointement avec la Commission des orientations à l'intention des chefs d'établissement concernant la loi sur les droits de l'homme de 1998, qui prévoit l'intégration de la Convention européenne des droits de l'homme dans les politiques et les pratiques éducatives. Dans son plan stratégique 2003-2006, la Commission, dont les travaux ont toujours fait une place importante à l'éducation, accorde une attention prioritaire à cette dernière, en particulier au titre de l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention européenne. La Commission a apporté son concours pour l'organisation d'une visite puis d'une mission officielle en Irlande du Nord de Katarina Tomasevski, Rapporteuse spéciale de la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies sur le droit à l'éducation.

### **Encourager le pouvoir judiciaire à reconnaître la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels**

Sont réputés justiciables les droits qui peuvent être invoqués devant une juridiction et sur lesquels celle-ci peut se prononcer. Les tribunaux se sont toujours montrés réticents, partout dans le monde, à l'idée de s'occuper des droits économiques, sociaux et culturels, estimant que ceux-ci relèvent de la compétence des décideurs et des responsables politiques. Toutefois, il est désormais largement établi que les droits économiques, sociaux et culturels sont justiciables, à l'instar des droits civils et politiques<sup>120</sup>. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels met l'accent sur la justiciabilité de ces droits. Dans son Observation générale n° 9, il indique que «[l]a nécessité d'assurer l'invocabilité des droits reconnus dans le Pacte doit être prise en considération afin de déterminer le meilleur moyen de donner effet à ces droits au niveau interne»<sup>121</sup>.

Par leur statut particulier d'entité officielle mais indépendante, les institutions nationales sont bien placées pour militer en faveur de la justiciabilité des droits économiques, sociaux

<sup>119</sup> Voir «L'élaboration de politiques, plans et législations» (module 21), *Le Cercle des droits – L'activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels: Un outil pour la formation*.

<sup>120</sup> «Stratégies de mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre des systèmes juridiques nationaux» (module 22), *Le Cercle des droits – L'activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels: Un outil pour la formation*, p. 421 de la version anglaise du document.

<sup>121</sup> Observation générale n° 9 sur l'application du Pacte au niveau national, par. 7.

et culturels auprès des magistrats et des autres membres des professions judiciaires. Les activités de promotion, telles que les ateliers, devraient être utilisées pour sensibiliser les fonctionnaires, les membres de l'appareil judiciaire et les autres juristes à cette question. Elles pourraient aussi mettre l'accent sur la manière dont le système parajuridique, qui offre une plus large palette de moyens d'exécution et de réparation, pourrait intégrer les droits économiques, sociaux et culturels dans les procédures de médiation, le règlement amiable des litiges, les tactiques métajuridiques et l'action en justice.

Il conviendrait que les institutions nationales mettent au point des mécanismes qui permettraient aux tribunaux de statuer directement sur les droits économiques, sociaux et culturels et qu'elles s'attachent à les populariser. Parmi les stratégies envisageables, on citera les suivantes:

- Appeler l'attention sur les lois existantes relatives aux droits de l'homme qui ne sont pas appliquées de façon effective;
- Utiliser les informations sur la situation des droits économiques, sociaux et culturels comme base pour saisir la justice;
- Établir les obligations des États en matière de droits économiques, sociaux et culturels qui découlent des droits civils et politiques, en particulier le droit à la vie;
- Établir les obligations en matière de droits économiques, sociaux et culturels qui découlent du principe de non-discrimination énoncé à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;
- Établir les obligations en matière de droits économiques, sociaux et culturels qui découlent du principe de l'indivisibilité des droits;
- Mettre en avant le concept de non-régressivité des droits économiques, sociaux et culturels;
- Faire valoir les notions de protection juridictionnelle et de garantie de la légalité pour protéger les droits économiques, sociaux et culturels par des moyens tels que le contrôle juridictionnel des décisions administratives et l'invocation des règles garantissant l'équité de la procédure;
- S'appuyer sur les normes internationales et la jurisprudence d'autres pays pour interpréter des garanties constitutionnelles et des lois nationales imprécises.

## **LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LA PRATIQUE**

### **15. La justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels**

La justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels est reconnue de longue date dans beaucoup de pays. Des juridictions d'États aussi divers que l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Canada, la Finlande, la France et les Philippines, pour n'en citer que quelques-uns, se sont prononcées dans des affaires mettant en jeu les droits économiques, sociaux et culturels. Dans de nombreux cas, aussi bien les requérants que les tribunaux ont fait directement référence au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les premiers dans leur argumentation et les seconds dans leurs décisions finales. En plus des procédures engagées à l'échelon national, on voit se mettre en place pour les droits économiques, sociaux et culturels une jurisprudence régionale fondée sur les décisions d'organes régionaux s'occupant des droits de l'homme, tels que le Comité européen des droits sociaux.

- Promouvoir l'élaboration d'«arrêts de principe» ou demander à intervenir directement dans des affaires relatives aux droits de l'homme dont la justice est saisie;
- Favoriser les échanges de juges et d'autres spécialistes ayant l'expérience des droits économiques, sociaux et culturels.

Les institutions nationales peuvent aussi contribuer de façon notable au renforcement de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels en engageant des actions en justice en rapport avec ces droits, en intervenant dans de telles actions ou en présentant dans leur cadre des mémoires destinés à éclairer la cour. De nombreuses institutions nationales ont dans leurs attributions la mission de prendre part aux affaires importantes mettant en jeu les droits de l'homme. Ce peut être là une fonction utile s'agissant de promouvoir une meilleure reconnaissance et une meilleure application des droits économiques, sociaux et culturels par les tribunaux.

### **À travers une action pédagogique, amener l'opinion publique à prendre conscience des droits économiques, sociaux et culturels et à s'en prévaloir**

Toutes les situations de violation des droits de l'homme ne se ramènent pas à des carences de la loi, à des injustices administratives ou à des manquements flagrants de l'État à ses obligations. Les atteintes aux droits économiques, sociaux et culturels peuvent aussi être le fait d'organismes privés ou d'individus et se produire sur les lieux de travail, au sein de la communauté locale ou dans la famille, souvent à l'abri des regards. C'est pourquoi il faut appeler l'attention de tous les membres de la société sur leurs droits et devoirs personnels en vertu du droit international et du droit interne, et leur signaler qu'ils recèlent en eux tout à la fois des risques de violation et des moyens de protection et de promotion des droits de l'homme et qu'ils ont un certain nombre de devoirs à l'égard d'autrui<sup>122</sup>.

Les institutions nationales ont un rôle important à jouer pour ce qui est de repérer et de mettre en lumière les problèmes qui se posent en matière de droits économiques, sociaux et culturels dans tous les secteurs de la société. Elles peuvent ainsi appeler l'attention sur la nécessité d'éduquer le public, s'y employer elles-mêmes ou œuvrer de toute autre manière à l'avènement d'une culture des droits de l'homme qui bannira à jamais les violations, ou du moins ne les passera sous silence<sup>123</sup>, et qui fera une place prépondérante à la dignité et à la valeur de chaque personne. L'éducation aux droits de l'homme peut et doit être un processus d'autonomisation permettant à ceux qui ont été mis en marge économiquement, socialement, politiquement et culturellement de faire valoir leur statut de membre à part entière d'une communauté<sup>124</sup>.

L'éducation aux droits de l'homme doit être menée avec la participation des populations concernées. Il s'agit d'aider les communautés à découvrir et à exploiter de manière créative et constructive tout leur potentiel de travail collectif et d'amener les individus et les communautés à définir leurs propres besoins et leurs propres problèmes, ainsi qu'à comprendre la corrélation entre ces problèmes et des réalités qui les dépassent, telles que les politiques socioéconomiques nationales et la répartition du budget de l'État. Il s'agit aussi, à travers l'éducation, d'aider les populations et les communautés concernées à élaborer des stratégies qui leur permettront d'exercer leurs droits économiques, sociaux et culturels en se fixant des objectifs, en établissant des projets et en les mettant à exécution<sup>125</sup>.

<sup>122</sup> Nations Unies, *Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, par. 141.

<sup>123</sup> Nations Unies, *Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, par. 203.

<sup>124</sup> Voir «L'éducation pour l'autonomisation – Quelques réflexions» (module 20), *Le Cercle des droits – L'activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels: Un outil pour la formation*, p. 397 de la version anglaise du document.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 402.

Les institutions nationales doivent tenir compte de la diversité des audiences auxquelles elles s'adressent et adapter en conséquence les techniques qu'elles utiliseront pour promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels. Les initiatives d'éducation et de formation qui font appel à des activités créatives et participatives (utilisation de récits ou de fables et exercices de simulation, par exemple) conviennent aux groupes de toute taille<sup>126</sup>. Si l'on parvient à cerner les conceptions locales de la justice et des droits et que l'on s'y réfère, on aidera les individus et les communautés à rattacher leur expérience actuelle et passée aux normes universelles modernes en matière de droits de l'homme et au contexte national dans lequel elle s'inscrit<sup>127</sup>.

Sur une échelle plus large, on peut recourir pour sensibiliser le grand public à la télévision, à la radio, à la publicité, à des expositions photographiques ou artistiques ou à d'autres formes d'expression artistique telles que le théâtre de marionnettes ou l'art dramatique. Les institutions nationales peuvent aussi soutenir des organisations non gouvernementales et d'autres groupes issus de la société civile et collaborer avec eux aux fins d'intégrer l'éducation aux droits de l'homme dans les programmes de mobilisation de la communauté. Promouvoir l'inscription des droits économiques, sociaux et culturels au programme des écoles est un excellent moyen de toucher de vastes pans de la société par l'intermédiaire des enfants et des adolescents. Il en résultera à la fois un effet immédiat et un impact à plus long terme sur le développement d'une culture fondée sur le respect des droits de l'homme.

### **Promouvoir le respect par les acteurs non étatiques des droits économiques, sociaux et culturels**

Les institutions nationales des droits de l'homme doivent aussi promouvoir le respect par les acteurs non étatiques des droits économiques, sociaux et culturels. Certaines entités non étatiques, notamment les petits employeurs ou entrepreneurs, les sociétés nationales et transnationales et les institutions financières internationales, influent considérablement sur le degré de jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, au point d'avoir parfois un poids plus important en la matière que les gouvernements nationaux. Les institutions nationales ne peuvent donc manquer de s'intéresser à leurs activités.

Le moyen le plus direct et le plus immédiat de promouvoir le respect par les acteurs non étatiques des droits économiques, sociaux et culturels est de promulguer et de faire appliquer des lois nationales qui les empêcheront d'attenter à ces droits. Grâce à leurs enquêtes sur les violations des droits économiques, sociaux et culturels et à leurs activités de suivi de la mise en œuvre de ces droits, les institutions nationales peuvent repérer les domaines de la vie publique où il y a lieu de mettre en place des lois, des politiques ou des programmes nouveaux ou de modifier ceux qui existent. Le rôle de conseil qu'elles jouent auprès de l'État pour ce qui est de la promotion des droits s'étend à ces questions.

Établir des mécanismes efficaces de réglementation de l'activité des sociétés transnationales relève encore de la gageure. La richesse et la puissance de nombre d'entre elles surpassent celles de maints États. L'influence qu'elles exercent est telle qu'elles agissent souvent en totale liberté et que les États sont parfois réticents ou impuissants à réglementer leurs activités au travers de règles contraignantes. Certaines institutions internationales et certaines organisations nationales ont établi des codes de conduite à l'intention des sociétés transnationales et de nombreuses associations professionnelles ont par ailleurs élaboré des codes facultatifs pour leurs membres, mais ces instruments restent limités, non contraignants et dépourvus de force exécutoire.

<sup>126</sup> Ibid., p. 403.

<sup>127</sup> Jefferson R. Plantilla, «Promoting economic, social and cultural rights» (note 113).

À partir des informations recueillies dans le cadre de leur travail d'enquête et de suivi, les institutions nationales pourraient proposer et préconiser l'adoption de normes juridiques propres à garantir, du moins en droit, que les sociétés transnationales s'abstiendront d'attenter aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>128</sup>. De fait, si elles veulent défendre efficacement la cause des droits économiques, sociaux et culturels, les institutions nationales devront se doter des moyens voulus pour contrôler l'influence des acteurs non étatiques sur le plein exercice de ces droits. Les activités de promotion des droits de l'homme devraient aussi s'adresser directement aux sociétés transnationales et inciter les gouvernements à assurer aux citoyens une protection suffisante face aux acteurs non étatiques.

### **Former des groupes restreints aux droits économiques, sociaux et culturels**

Pour beaucoup d'institutions nationales, l'une des principales activités de promotion des droits de l'homme consiste dans l'organisation d'ateliers de formation à l'intention de hauts responsables du gouvernement, des forces armées et de la police, des organisations non gouvernementales et de la société civile. Ces ateliers sont censés éclairer les participants sur les droits économiques, sociaux et culturels, les inviter à réfléchir sur le comportement qu'eux-mêmes ou l'organisme auquel ils appartiennent ont eu jusque-là en la matière et les encourager à élaborer des plans ou des programmes en vue de mieux respecter les obligations liées aux droits économiques, sociaux et culturels. Ils donnent aussi aux participants les moyens de relayer les informations qu'ils ont reçues, soit en partageant avec d'autres les acquis et la documentation de l'atelier, soit en organisant des activités analogues à l'intention de leurs collègues ou d'autres personnes travaillant dans le même domaine qu'eux.

Il convient d'utiliser pour les ateliers de formation s'adressant à de petits groupes les meilleures méthodes pédagogiques disponibles. L'institution nationale pourra mettre à profit les connaissances et l'expérience des nombreuses organisations qui ont déjà élaboré et mené à bien des programmes de ce type, dont certaines ont d'ailleurs établi des manuels sur la conduite des ateliers de formation aux droits de l'homme à l'intention de petits groupes<sup>129</sup>.

La formation des adultes centrée sur les participants est apparue comme un modèle d'apprentissage particulièrement efficace. Elle repose sur six éléments principaux:

1. La formation débute par le partage des expériences ou des connaissances des participants.
2. Les participants tentent ensuite de dégager des tendances générales et analysent ce qu'ils ont appris et les points dont ils ont discuté.
3. Pour élargir et enrichir le débat, on introduit des informations et des notions théoriques nouvelles provenant de sources extérieures (lectures, interventions d'experts, médias).
4. Les participants doivent mettre en pratique ce qu'ils ont appris et les nouvelles compétences qu'ils ont acquises et élaborer des stratégies et des plans d'action.

<sup>128</sup> La Charte des droits et devoirs économiques des États, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies par sa résolution 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974, dispose clairement à l'alinéa b du paragraphe 2 de son article 2 que chaque État devrait coopérer avec les autres États dans l'exercice du droit de chacun d'eux de réglementer et de surveiller les activités des sociétés transnationales dans les limites de sa juridiction nationale. Le Rapporteur spécial de la Sous-Commission sur la question de l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme indiquait en 1996 que les États et la communauté internationale devaient conjuguer leurs efforts afin d'endiguer les activités des sociétés transnationales par la création de normes juridiques susceptibles d'atteindre cet objectif (E/CN.4/Sub.2/1996/15, par. 132).

<sup>129</sup> Voir par exemple *Training for Human Rights Trainers*, manuel du programme de formation de la Fondation canadienne des droits de la personne, Kiev, novembre 1996.

5. De retour dans leurs organisations respectives, les participants doivent transmettre et appliquer au quotidien ce qu'ils ont appris.
6. La réflexion et l'évaluation font partie intégrante du programme et sont présentes d'un bout à l'autre de l'initiative, et pas seulement à la fin.

On peut envisager de grouper les participants en fonction de leur niveau de connaissances, de leurs opinions ou de leurs centres d'intérêt afin de favoriser la participation et l'apprentissage. Pour chaque activité inscrite au programme, il importe de tenir compte de ce qui l'a précédée et de ce qui va suivre, de ce dont l'animateur et les participants ont besoin et du matériel pédagogique qui sera nécessaire<sup>130</sup>.

Il peut être utile de prévoir du temps pour la synthèse et la réflexion. Une façon d'observer l'évolution des connaissances ou des attitudes est de poser les mêmes questions aux participants au début et à la fin d'une fraction du programme pour voir si leur position a changé. Les échanges de vues entre participants et animateurs après une activité ou à la fin de la journée donnent eux aussi des indications sur l'efficacité de la conception du programme<sup>131</sup>.

Chaque fois qu'une activité particulière est identifiée et exposée, il convient de déterminer à quels obstacles ou difficultés sa mise en œuvre se heurtera et d'en tenir compte. Une initiative n'aboutira que si les besoins du public cible ont été compris et pris en considération et s'il a été répondu à ses attentes. Il s'agira aussi de tenir compte des évaluations des initiatives antérieures et d'encourager la créativité, l'expérimentation et l'évolution du modèle conçu à l'origine.

Les organisateurs d'ateliers de formation doivent prêter attention à plusieurs facteurs qui jouent un rôle capital dans la création d'une dynamique de groupe<sup>132</sup>. Ainsi, il peut être utile d'établir à l'intention des participants des règles de base concernant la présence aux activités et la ponctualité, de désigner des chefs de groupe ou des rapporteurs et de faire en sorte que chacun puisse prendre la parole. Des activités de mise en train, telles que des présentations officielles, une conversation amicale à caractère informel et d'autres exercices destinés à briser la glace ou à stimuler l'énergie du groupe peuvent rendre les participants plus ouverts à des discussions ou messages plus sérieux. La disposition des sièges (par exemple en cercle, en rectangle ou en rangées) et la composition du groupe (hétérogène, ou homogène s'il réunit des personnes aux compétences et connaissances analogues) peuvent influencer sur le degré et la nature de la participation. Lorsque les groupes sont appelés à intervenir, il faudra que les animateurs veillent au traitement des points inscrits au programme et dirigent les débats. Des experts pourront apporter des éléments d'information nouveaux et introduire des notions théoriques nouvelles dans le cadre d'exposés formels et répondre aux questions relevant de leur domaine de compétence.

La diversité des individualités au sein d'un groupe peut poser un réel problème. Porte-parole, animateurs et experts doivent être conscients des différences qui peuvent exister sur plusieurs plans et en tenir compte: origine culturelle ou ethnique, niveau des connaissances, souhaits et besoins quant au degré de détail des informations, motivation et investissement personnel, volonté de participer, priorités, mentalités, préférences pour ce qui est du mode d'apprentissage, situation professionnelle et niveau de responsabilité et d'influence, par exemple<sup>133</sup>. Une bonne connaissance et un authentique respect de tous les membres du groupe aideront à composer avec les besoins de chacun.

<sup>130</sup> Ibid., p. 55.

<sup>131</sup> Ibid., p. 23.

<sup>132</sup> Julius E. Eittington, *The Winning Trainer: Winning Ways to Involve People in Training*, 3<sup>e</sup> éd. (Houston, Texas, Gulf Publishing Company, 1996).

<sup>133</sup> *Training for Human Rights Trainers* (note 129), p. 61.

L'atmosphère ou le climat dans lequel se déroule une activité ou un programme de promotion aura un effet direct sur l'intensité des échanges et de l'apprentissage, de même que sur le degré de satisfaction à l'égard de la manifestation considérée. Les locaux doivent être confortables et adaptés à la nature de l'activité. Le style de communication des porte-parole, des conférenciers ou des animateurs sera d'une extrême importance. Ces divers intervenants doivent savoir exactement quel est leur rôle et ce que l'on attend d'eux au regard des besoins et des attentes des participants, ou s'en enquérir. Il faut créer les conditions voulues pour que les participants se sentent libres de prendre des risques et de s'engager dans des débats francs et ouverts. Il s'agit aussi de bien gérer le temps imparti pour l'activité de façon à pouvoir traiter tous les points inscrits au programme. Les porte-parole, les conférenciers et les animateurs doivent se montrer énergiques, veiller à ce que chacun puisse intervenir, solliciter les réactions de l'auditoire pendant et après l'activité, être disponibles pour répondre aux questions et prêts à apprendre eux-mêmes au contact des autres<sup>134</sup>. Il faudra également surveiller le déroulement des débats pour s'assurer qu'on ne s'écarte pas du sujet et que les participants ne se contentent pas de faire acte de présence.

En commençant par des activités de mise en train, qui amènent à bouger et à penser vite, on a des chances d'avoir ensuite des débats plus intenses. Les discussions en petit groupe permettent aux participants de s'impliquer et d'apprendre davantage. Quant aux échanges libres d'idées et aux exposés interactifs, ils stimulent la réflexion. Les études de cas, en particulier les exercices de simulation, offrent l'occasion de mettre en pratique les nouvelles connaissances et aptitudes acquises. On peut certes encore avoir recours à des méthodes plus traditionnelles telles que les exposés magistraux, éventuellement prolongés par des discussions, mais il faudra ménager la possibilité pour l'auditoire de poser des questions et de formuler des commentaires. Le sujet d'un exposé doit avoir un lien avec des activités de type plus participatif qui ont précédé ou qui vont suivre.

Pour être efficace, une initiative de formation doit s'accompagner d'activités de suivi destinées à l'institution nationale et à l'audience cible, inscrites dès le départ parmi les objectifs du programme et dans sa conception, dont le but sera de démultiplier l'effet du processus d'apprentissage engagé au cours de l'atelier. Un plan de suivi concret contribuera à garantir que les participants et les organisations assimileront et mettront en pratique les notions et aptitudes acquises dans le cadre de l'activité. Il est indispensable que les participants transmettent les connaissances, aptitudes et valeurs acquises à leurs collègues ainsi qu'à d'autres parties prenantes également.

Peut-être les participants auront-ils besoin d'être encouragés à concevoir des activités de suivi et à les mettre en œuvre, mais ils peuvent de leur côté apporter de précieux éléments d'information sur la manière d'accroître les bénéfices de leur apprentissage à court et à long terme. L'institution nationale pourrait notamment mener les activités de suivi ci-après:

- Entretenir des contacts réguliers avec les participants par courrier, courriel, télécopie ou téléphone;
- Distribuer un rapport d'évaluation du programme aux participants, aux animateurs et aux experts;
- Proposer des mécanismes pour l'établissement de réseaux ou contribuer à l'organisation de réunions ou de programmes de formation ultérieurs;
- Distribuer un questionnaire de suivi afin d'évaluer le degré d'assimilation et d'application des notions et aptitudes acquises.

<sup>134</sup> Ibid., p. 66 et 67.

Les groupes et individus cibles pourraient notamment mener les activités de suivi ci-après:

- Transmettre de manière informelle les connaissances, aptitudes et valeurs nouvellement acquises à leurs collègues, à leurs amis et à leur famille;
- Présenter des exposés formels ou dispenser une formation au personnel et aux membres de l'organisation, aux associations locales, aux écoles et à d'autres organismes publics ou privés;
- Intégrer les connaissances, aptitudes et valeurs acquises dans les mécanismes de planification et d'élaboration des politiques qui sont en place, tels que les réunions du personnel et les réunions publiques, les travaux de planification stratégique, les consultations, la recherche et la définition des positions de principe;
- Appliquer les connaissances, aptitudes et valeurs acquises à d'autres fonctions, dont le suivi, le travail d'enquête, l'enseignement et l'éducation, les autres activités de promotion, l'exécution des programmes et la fourniture des services.

## C. CONCLUSION

Les institutions nationales des droits de l'homme reconnaissent qu'il leur faut développer leur capacité de s'occuper des droits économiques, sociaux et culturels. Le présent manuel a traité les points suivants:

- Les principes fondamentaux relatifs au cadre juridique des droits économiques, sociaux et culturels;
- Le rôle important qui incombe aux institutions nationales des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels;
- Les fondements de stratégies efficaces susceptibles d'être utilisées par les institutions nationales pour leurs activités dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels.

La communauté internationale s'accorde sur les principes fondamentaux relatifs au cadre juridique des droits économiques, sociaux et culturels:

- Tous les droits de l'homme – civils, culturels, économiques, politiques et sociaux – sont indivisibles et interdépendants;
- Les droits économiques, sociaux et culturels sont pleinement reconnus par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ainsi que, dans une certaine mesure, par la plupart des systèmes juridiques nationaux;
- En vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les États sont tenus d'assurer le plein exercice de ces droits, mais ils peuvent le faire progressivement. Chacun des États a toutefois l'obligation immédiate d'agir «au maximum de ses ressources disponibles» en vue d'assurer progressivement l'exercice de ces droits et de garantir qu'ils seront exercés sans discrimination;
- Les États ont aussi l'obligation générale de respecter les droits économiques, sociaux et culturels, de les protéger et de leur donner effet;
- Les États ont l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, immédiatement, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits économiques, sociaux et culturels;
- La justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels et le droit à un recours effectif dont elle s'assortit sont de plus en plus largement admis à l'échelle internationale, comme l'atteste le fait que, dans de nombreux États, les juridictions internes sont fréquemment amenées à examiner des affaires où les droits économiques, sociaux et culturels interviennent;
- Les mesures régressives adoptées par les États constituent des violations des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier si elles sont prises délibérément ou intentionnellement, ou si elles ne sont pas rectifiées lorsque leur caractère régressif a été mis au jour.

Le rôle important qui incombe aux institutions nationales des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits économiques, sociaux et culturels repose sur les prémisses suivantes:

- Les droits économiques, sociaux et culturels sont violés dans tous les États, au moins dans une certaine mesure;

- Chaque État est tenu de prendre des mesures supplémentaires pour mieux faire appliquer et faire respecter les droits économiques, sociaux et culturels;
- Chaque État devrait être doté d'une institution nationale des droits de l'homme indépendante et efficace, dont la constitution et le fonctionnement répondent aux normes internationales minimums;
- Pour traiter des droits économiques, sociaux et culturels de manière efficace et crédible, les institutions nationales des droits de l'homme doivent être indépendantes, comptables de leurs actes et pluralistes dans leur composition et leurs effectifs, être dotées d'un mandat aussi étendu que possible et clairement défini, des pouvoirs et attributions nécessaires, de ressources suffisantes, ainsi que de membres et d'un personnel compétents ayant à cœur de coopérer avec des organisations et des particuliers poursuivant les mêmes objectifs pour s'acquitter de leurs responsabilités;
- Selon l'Observation générale n° 10 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 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».

Pour pouvoir travailler efficacement dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, les institutions nationales doivent adopter une approche stratégique:

- Les institutions nationales peuvent intégrer leur travail en matière de droits économiques, sociaux et culturels dans leurs procédures et pratiques organisationnelles au travers de la planification stratégique, de l'évaluation et d'autres activités qui découlent de leur mandat, comme les enquêtes, le suivi et la promotion. En intégrant des activités de formation dans les différentes sections et fonctions des institutions, on pourra favoriser l'adoption d'une approche multidisciplinaire en la matière;
- Les institutions nationales doivent avoir une perception d'ensemble des obligations des États à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels afin de pouvoir contribuer à la définition des droits et veiller au respect des obligations. En particulier, elles devront trouver les moyens de tenir les acteurs non étatiques pour responsables des violations des droits économiques, sociaux et culturels qu'ils commettent. De plus, elles devront avoir les compétences et la volonté nécessaires pour traiter les plaintes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre de leur mandat et disposer des compétences et des ressources voulues pour mener à bien les activités connexes de suivi et de promotion;
- Les institutions nationales pourraient envisager de préconiser l'élaboration de plans d'action nationaux pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, voire d'en établir elles-mêmes. Ces plans d'action pourraient prévoir la ratification des instruments pertinents, l'établissement de rapports, des mesures propres à assurer la compatibilité de la législation nationale avec les obligations internationales, des programmes d'éducation et de vulgarisation et des activités de formation. Les institutions nationales devraient recenser les groupes dont les droits économiques, sociaux et culturels sont violés ou menacés, établir des critères permettant de suivre l'évolution de la situation et définir les objectifs à atteindre;
- En mobilisant les énergies et les ressources d'autres organismes, les institutions nationales peuvent favoriser la création de conditions propices à la promotion, à la protection et à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. L'établissement de réseaux et la collaboration entre les institutions nationales et les organisations non gouvernementales, la société civile et les organismes publics aux niveaux local, national, régional et international seront indispensables à l'appui des droits économiques, sociaux et culturels;

- Les institutions nationales pourraient identifier des partenaires potentiels et même promouvoir ou coordonner des alliances entre organisations s’occupant des droits économiques, sociaux et culturels. Elles pourraient utiliser conjointement avec celles-ci les mécanismes des Nations Unies et d’autres mécanismes internationaux, et susciter un soutien public et politique accru en faveur des initiatives prises en matière de droits économiques, sociaux et culturels. Ces partenaires pourraient être les ministères compétents (ceux de l’éducation et de la santé par exemple), des institutions publiques telles que des hôpitaux et des commissions scolaires, des commissions juridiques nationales, des barreaux, des organisations de la société civile et des associations locales, des organisations non gouvernementales et des représentants de groupes particulièrement vulnérables, comme les pauvres, les enfants, les femmes, les réfugiés et les populations autochtones;
- D’autres institutions démocratiques sont chargées de veiller à la protection et à la promotion des droits économiques, sociaux et culturels et ont un rôle important à jouer à cet égard, notamment les gouvernements, le corps législatif, l’appareil judiciaire, la police et les forces armées, les organisations de la société civile, les sociétés privées et les particuliers;
- Les institutions nationales peuvent œuvrer à la promotion et à la protection des droits économiques, sociaux et culturels sur le plan national comme sur le plan international:
- Sur le plan national, les institutions nationales pourraient organiser régulièrement des programmes éducatifs et des campagnes d’information, examiner la législation existante et les projets de loi et proposer des amendements et des nouvelles lois, fournir des conseils techniques, définir des critères et des objectifs aux niveaux national et local pour mesurer le degré de réalisation des droits, mener des recherches et des enquêtes, vérifier le respect des obligations, enquêter sur les plaintes et établir des rapports à l’intention des autorités publiques et de la société civile;
- Sur le plan international, les institutions nationales pourraient soutenir toute une série d’initiatives, telle l’adoption d’un protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui permettrait aux particuliers de soumettre des plaintes pour violation du Pacte, et fournir au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des informations ou des «rapports parallèles» sur l’application du Pacte.
- En participant à des activités de formation sur les droits économiques, sociaux et culturels et en organisant elles-mêmes, les institutions nationales peuvent accroître les connaissances et les compétences de leurs membres et de leur personnel, ainsi que celles de groupes et d’individus extérieurs. La formation à l’échelon national pourrait ainsi servir à former d’autres formateurs, inciter diverses organisations et institutions à collaborer, faire émerger une perspective nationale et promouvoir la prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels dans les initiatives et les plans nationaux et locaux des organismes publics et des organisations non gouvernementales. La formation à l’échelon local peut pour sa part permettre d’élargir les connaissances et les compétences des organisations de terrain et des groupes et individus marginalisés. Quant à la formation à l’échelon régional organisée en commun par plusieurs pays voisins, elle conserve son importance pour le renforcement des partenariats, le partage des expériences et la mise à profit des enseignements qui en ont été tirés.

Comme on l’a vu, le but du présent manuel est d’aider et de soutenir les institutions nationales des droits de l’homme dans leur travail d’enquête sur les violations des droits économiques, sociaux et culturels, de surveillance de l’exécution des obligations correspondant à ces droits et de promotion de ces derniers, en même temps que d’en accroître l’efficacité de façon que tout individu puisse jouir pleinement de l’ensemble des droits fondamentaux qui lui sont reconnus.



---

# **ANNEXES**

---



## **INSTRUMENTS INTERNATIONAUX FONDAMENTAUX**

### **PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

*Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par  
l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966*

*Entrée en vigueur: le 3 janvier 1976,  
conformément aux dispositions de l'article 27*

#### *Préambule*

Les États parties au présent Pacte,

Considérant que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Reconnaissant que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine,

Reconnaissant que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées,

Considérant que la Charte des Nations Unies impose aux États l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme,

Prenant en considération le fait que l'individu a des devoirs envers autrui et envers la collectivité à laquelle il appartient et est tenu de s'efforcer de promouvoir et de respecter les droits reconnus dans le présent Pacte,

Sont convenus des articles suivants:

### **PREMIÈRE PARTIE**

#### ***Article premier***

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent 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. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.

3. 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.

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **Article 2**

1. Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

2. Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

3. Les pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non-ressortissants.

### **Article 3**

Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans le présent Pacte.

### **Article 4**

Les États parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurés par l'État conformément au présent Pacte, l'État ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique.

### **Article 5**

1. Aucune disposition du présent 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 ou libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues dans ledit Pacte.

2. Il ne peut être admis aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout pays en vertu de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré.

## **TROISIÈME PARTIE**

### **Article 6**

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'à 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.

2. Les mesures que chacun des États parties au présent Pacte prendra en vue d'assurer le plein exercice de ce droit 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.

## **Article 7**

Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment:

- a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs:
  - i) Un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail;
  - ii) Une existence décente pour eux et leur famille conformément aux dispositions du présent Pacte;
- b) La sécurité et l'hygiène du travail;
- c) La même possibilité pour tous d'être promus, dans leur travail, à la catégorie supérieure appropriée, sans autre considération que la durée des services accomplis et les aptitudes;
- d) Le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés.

## **Article 8**

1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer:

- a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui;
- b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier;
- c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui;
- d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention.

## **Article 9**

Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales.

## **Article 10**

Les États parties au présent Pacte reconnaissent que:

1. Une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille, qui est l'élément naturel et fondamental de la société, en particulier pour sa formation et aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants à charge. Le mariage doit être librement consenti par les futurs époux.
2. Une protection spéciale doit être accordée aux mères pendant une période de temps raisonnable avant et après la naissance des enfants. Les mères salariées doivent bénéficier, pendant cette même période, d'un congé payé ou d'un congé accompagné de prestations de sécurité sociale adéquates.
3. Des mesures spéciales de protection et d'assistance doivent être prises en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination aucune pour des raisons de filiation ou autres. Les enfants et adolescents doivent être protégés contre l'exploitation économique et sociale. Le fait de les employer à des travaux de nature à compromettre leur moralité ou leur santé, à mettre leur vie en danger ou à nuire à leur développement normal doit être sanctionné par la loi. Les États doivent aussi fixer des limites d'âge au-dessous desquelles l'emploi salarié de la main-d'œuvre enfantine sera interdit et sanctionné par la loi.

## **Article 11**

1. Les États parties au présent Pacte 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. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.
2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets:
  - a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;
  - b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

## **Article 12**

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.
2. Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer:
  - a) La diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant;

b) L'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle;

c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies;

d) La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie.

### **Article 13**

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

2. Les États parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit:

a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;

b) L'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés, et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;

c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;

d) L'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme;

e) Il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant.

3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimums qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants, conformément à leurs propres convictions.

4. Aucune disposition du présent article ne doit être interprétée comme portant atteinte à la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, sous réserve que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient observés et que l'éducation donnée dans ces établissements soit conforme aux normes minimums qui peuvent être prescrites par l'État.

#### **Article 14**

Tout État partie au présent Pacte qui, au moment où il devient partie, n'a pas encore pu assurer dans sa métropole ou dans les territoires placés sous sa juridiction le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire 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.

#### **Article 15**

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent à chacun le droit:
  - a) De participer à la vie culturelle;
  - b) De bénéficier du progrès scientifique et de ses applications;
  - c) De bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.
2. Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre celles qui sont nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture.
3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices.
4. Les États parties au présent Pacte reconnaissent les bienfaits qui doivent résulter de l'encouragement et du développement de la coopération et des contacts internationaux dans le domaine de la science et de la culture.

### **QUATRIÈME PARTIE**

#### **Article 16**

1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à présenter, conformément aux dispositions de la présente partie du Pacte, des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte.
2. a) Tous les rapports sont adressés au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en transmet copie au Conseil économique et social, pour examen, conformément aux dispositions du présent Pacte;
  - b) le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies transmet également aux institutions spécialisées copie des rapports, ou de toutes parties pertinentes des rapports, envoyés par les États Parties au présent Pacte qui sont également membres desdites institutions spécialisées, pour autant que ces rapports, ou parties de rapports, ont trait à des questions relevant de la compétence desdites institutions aux termes de leurs actes constitutifs respectifs.

### **Article 17**

1. Les États parties au présent Pacte présentent leurs rapports par étapes, selon un programme qu'établira le Conseil économique et social dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Pacte, après avoir consulté les États parties et les institutions spécialisées intéressées.
2. Les rapports peuvent faire connaître les facteurs et les difficultés empêchant ces États de s'acquitter pleinement des obligations prévues au présent Pacte.
3. Dans le cas où des renseignements à ce sujet ont déjà été adressés à l'Organisation des Nations Unies ou à une institution spécialisée par un État partie au Pacte, il ne sera pas nécessaire de reproduire lesdits renseignements et une référence précise à ces renseignements suffira.

### **Article 18**

En vertu des responsabilités qui lui sont conférées par la Charte des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil économique et social pourra conclure des arrangements avec les institutions spécialisées, en vue de la présentation par celles-ci de rapports relatifs aux progrès accomplis quant à l'observation des dispositions du présent Pacte qui entrent dans le cadre de leurs activités. Ces rapports pourront comprendre des données sur les décisions et recommandations adoptées par les organes compétents des institutions spécialisées au sujet de cette mise en œuvre.

### **Article 19**

Le Conseil économique et social peut renvoyer à la Commission des droits de l'homme aux fins d'étude et de recommandations d'ordre général ou pour information, s'il y a lieu, les rapports concernant les droits de l'homme que communiquent les États conformément aux articles 16 et 17 et les rapports concernant les droits de l'homme que communiquent les institutions spécialisées conformément à l'article 18.

### **Article 20**

Les États parties au présent Pacte et les institutions spécialisées intéressées peuvent présenter au Conseil économique et social des observations sur toute recommandation d'ordre général faite en vertu de l'article 19 ou sur toute mention d'une recommandation d'ordre général figurant dans un rapport de la Commission des droits de l'homme ou dans tout document mentionné dans ledit rapport.

### **Article 21**

Le Conseil économique et social peut présenter de temps en temps à l'Assemblée générale des rapports contenant des recommandations de caractère général et un résumé des renseignements reçus des États parties au présent Pacte et des institutions spécialisées sur les mesures prises et les progrès accomplis en vue d'assurer le respect général des droits reconnus dans le présent Pacte.

### **Article 22**

Le Conseil économique et social peut porter à l'attention des autres organes de l'Organisation des Nations Unies, de leurs organes subsidiaires et des institutions spécialisées intéressées qui s'occupent de fournir une assistance technique toute question que soulèvent les rapports mentionnés dans la présente partie du présent Pacte et 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 présent Pacte.

### **Article 23**

Les États parties au présent Pacte conviennent que les mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans ledit Pacte comprennent notamment la conclusion de conventions, l'adoption de recommandations, la fourniture d'une assistance technique et l'organisation, en liaison avec les gouvernements intéressés, de réunions régionales et de réunions techniques aux fins de consultations et d'études.

### **Article 24**

Aucune disposition du présent Pacte ne doit être interprétée comme portant atteinte aux dispositions de la Charte des Nations Unies et des constitutions des institutions spécialisées qui définissent les responsabilités respectives des divers organes de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées en ce qui concerne les questions traitées dans le présent Pacte.

### **Article 25**

Aucune disposition du présent Pacte ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inhérent de tous les peuples à profiter et à user pleinement et librement de leurs richesses et ressources naturelles.

## **CINQUIÈME PARTIE**

### **Article 26**

1. Le présent Pacte est ouvert à la signature de tout État Membre de l'Organisation des Nations Unies ou membre de l'une quelconque de ses institutions spécialisées, de tout État partie au Statut de la Cour internationale de Justice, ainsi que tout autre État invité par l'Assemblée générale des Nations Unies à devenir partie au présent Pacte.
2. Le présent Pacte est sujet à ratification et les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
3. Le présent Pacte sera ouvert à l'adhésion de tout État visé au paragraphe 1 du présent article.
4. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
5. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informe tous les États qui ont signé le présent Pacte ou qui y ont adhéré du dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion.

### **Article 27**

1. Le présent Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des États qui ratifieront le présent Pacte ou y adhéreront après le dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion, ledit Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion.

### **Article 28**

Les dispositions du présent Pacte s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs.

### **Article 29**

1. Tout État partie au présent Pacte peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général transmet alors tous projets d'amendements aux États parties au présent Pacte en leur demandant de lui indiquer s'ils désirent voir convoquer une conférence d'États parties pour examiner ces projets et les mettre aux voix. Si un tiers au moins des États se déclarent en faveur de cette convocation, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des États présents et votants à la conférence est soumis pour approbation à l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Ces amendements entrent en vigueur lorsqu'ils ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies et acceptés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par une majorité des deux tiers des États parties au présent Pacte.

3. Lorsque ces amendements entrent en vigueur, ils sont obligatoires pour les États parties qui les ont acceptés, les autres États parties restant liés par les dispositions du présent Pacte et par tout amendement antérieur qu'ils ont accepté.

### **Article 30**

Indépendamment des notifications prévues au paragraphe 5 de l'article 26, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informera tous les États visés au paragraphe 1 dudit article:

a) Des signatures apposées au présent Pacte et des instruments de ratification et d'adhésion déposés conformément à l'article 26;

b) De la date à laquelle le présent Pacte entrera en vigueur conformément à l'article 27 et de la date à laquelle entreront en vigueur les amendements prévus à l'article 29.

### **Article 31**

1. Le présent Pacte, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies transmettra une copie certifiée conforme du présent Pacte à tous les États visés à l'article 26.



## **PRINCIPES CONCERNANT LE STATUT DES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME**

*(Résolution 48/134 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993, annexe)*

### **Compétences et attributions**

1. Les institutions nationales sont investies de compétences touchant à la promotion et à la protection des droits de l'homme.
2. Les institutions nationales sont dotées d'un mandat aussi étendu que possible et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, qui détermine leur composition et leur champ de compétence.
3. Les institutions nationales ont, notamment, les attributions suivantes:
  - a) Fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'autosaisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme; les institutions nationales peuvent décider de les rendre publics; ces avis, recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative des institutions nationales se rapportent aux domaines suivants:
    - i) Les dispositions législatives et administratives et les dispositions relatives à l'organisation judiciaire dont l'objet est de protéger et d'étendre les droits de l'homme; à cet égard, les institutions nationales examinent la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et font les recommandations qu'elles estiment appropriées pour que ces textes se conforment aux principes fondamentaux des droits de l'homme; elles recommandent, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives;
    - ii) Les cas de violations des droits de l'homme dont elles décideraient de se saisir;
    - iii) L'élaboration de rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques;
    - iv) Attirer l'attention du gouvernement sur les cas de violations des droits de l'homme où qu'ils surviennent dans le pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement;
  - b) Promouvoir et assurer l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie, et leur mise en œuvre effective;
  - c) Encourager la ratification de ces instruments ou l'adhésion à ces textes, et s'assurer de leur mise en œuvre;
  - d) Contribuer aux rapports que les États doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles et, le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;
  - e) Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et tout autre organisme des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays qui ont compétence dans les domaines de la promotion et de la protection des droits de l'homme;

f) Coopérer à l'élaboration de programmes concernant l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme et participer à leur mise en œuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels;

g) Faire connaître les droits de l'homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination raciale, en sensibilisant davantage l'opinion publique, notamment par l'information et l'enseignement, et en faisant appel à tous les organes de presse.

### **Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme**

1. La composition des institutions nationales et la désignation de leurs membres, par voie électorale ou non, doivent être établies selon une procédure qui présente toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la promotion et la protection des droits de l'homme, en particulier grâce à des pouvoirs permettant une coopération effective avec des représentants, ou grâce à la présence de représentants:

a) Des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socioprofessionnelles intéressées, groupant par exemple des juristes, des médecins, des journalistes et des personnalités scientifiques;

b) Des courants de pensée philosophiques et religieux;

c) D'universitaires et d'experts qualifiés;

d) Du parlement;

e) Des administrations (auquel cas ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif).

2. Les institutions nationales doivent disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de leurs activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits doivent leur permettre de se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance.

3. Pour que soit assurée la stabilité du mandat des membres des institutions nationales, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination doit résulter d'un acte officiel précisant la durée du mandat. Celui-ci peut être renouvelable, sous réserve que le pluralisme de la composition de l'institution reste garanti.

### **Modalités de fonctionnement**

Dans le cadre de leur fonctionnement, les institutions nationales doivent:

a) Examiner librement toutes les questions relevant de leur compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par autosaisine sur proposition de leurs membres ou de tout requérant;

b) Entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de leur compétence;

c) S'adresser à l'opinion publique directement ou par l'intermédiaire des organes de presse, en particulier pour rendre publics leurs avis et leurs recommandations;

d) Se réunir sur une base régulière et, autant que de besoin, en présence de tous leurs membres régulièrement convoqués;

e) Constituer en leur sein, le cas échéant, des groupes de travail, et se doter de sections locales ou régionales pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions;

f) Entretenir une concertation avec les autres organes, juridictionnels ou non, chargés de la promotion et de la protection des droits de l'homme (notamment ombudsman, médiateur, ou d'autres organes similaires);

g) Compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non gouvernementales pour amplifier l'action des institutions nationales, développer les rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la promotion et la protection des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés.

### **Principes complémentaires concernant le statut des institutions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel**

Des institutions nationales peuvent être habilitées à connaître des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elles peuvent être saisies, par des particuliers, leurs représentants, des tiers, des organisations non gouvernementales, des associations de syndicats et toutes autres organisations représentatives. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des institutions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants:

a) Rechercher un règlement amiable par la conciliation ou, dans les limites fixées par la loi, par des décisions contraignantes ou, le cas échéant, en ayant recours à la confidentialité;

b) Informer l'auteur de la requête de ses droits, notamment des voies de recours qui lui sont ouvertes, et lui en faciliter l'accès;

c) Connaître des plaintes ou requêtes ou les transmettre à toute autre autorité compétente dans les limites fixées par la loi;

d) Faire des recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou modifications des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés qu'éprouvent les auteurs des requêtes à faire valoir leurs droits.



**OBSERVATION GÉNÉRALE N° 10 DU COMITÉ DES DROITS  
ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS:  
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;

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.

**OBSERVATION GÉNÉRALE N° 3 DU COMITÉ DES DROITS  
ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS:  
LA NATURE DES OBLIGATIONS DES ÉTATS PARTIES**

*L'Observation générale n° 3 (1990) expose toute une série de principes concernant les obligations juridiques imposées par le Pacte. Certaines de ses dispositions les plus importantes sont reproduites ci-après:*

4. Le Comité note qu'en général les États parties exposent, consciencieusement et de manière détaillée tout au moins, certaines des mesures législatives qu'ils ont prises à cet égard. Il tient à souligner toutefois que l'adoption de mesures législatives, qui est expressément prévue par le Pacte, n'épuise nullement les obligations des États parties. Au contraire, il faut donner à l'expression «par tous les moyens appropriés» tout le sens qu'elle a naturellement. Certes, chaque État partie doit décider pour lui-même des moyens qui sont le plus appropriés, vu les circonstances en ce qui concerne chacun des droits, mais le caractère «approprié» des moyens choisis n'est pas toujours évident. Il est donc souhaitable que les rapports des États parties indiquent non seulement quelles sont les mesures qui ont été prises mais aussi les raisons pour lesquelles elles sont jugées le plus «appropriées» compte tenu des circonstances. Toutefois, c'est le Comité qui, en fin de compte, doit déterminer si toutes les mesures appropriées ont été prises.

5. Parmi les mesures qui pourraient être considérées comme appropriées figurent, outre les mesures législatives, celles qui prévoient des recours judiciaires au sujet de droits qui, selon le système juridique national, sont considérés comme pouvant être invoqués devant les tribunaux. Le Comité note, par exemple, que la jouissance des droits reconnus, sans discrimination, est souvent réalisée de manière appropriée, en partie grâce au fait qu'il existe des recours judiciaires ou d'autres recours utiles. En fait, les États parties qui sont également parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont déjà tenus (en vertu des paragraphes 1 et 3 de l'article 2 et des articles 3 et 26 du Pacte) de garantir que toute personne dont les droits et libertés (y compris le droit à l'égalité et à la non-discrimination) sont reconnus dans cet instrument auront été violés «disposera d'un recours utile» (art. 2, par. 3, al. a). En outre, il y a dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels un certain nombre d'autres dispositions, y compris celles des articles 3, 7 (al. a, i)), 8, 10 (par. 3), 13 (par. 2, al. a et par. 3 et 4) et 15 (par. 3) qui, semble-t-il, sont susceptibles d'être immédiatement appliquées par des organes de caractère judiciaire et autre dans le cadre de nombreux systèmes juridiques nationaux. Il serait difficile de suggérer que les dispositions indiquées ne sont pas, étant donné leur nature, applicables en elles-mêmes et par elles-mêmes.

6. Dans les cas où des mesures expresses visant directement à assurer l'exercice des droits reconnus dans le Pacte ont été adoptées sous forme législative, le Comité souhaitera qu'on lui fasse savoir, notamment, si les lois en question créent ou non, pour les individus ou les groupes qui estiment que leurs droits ne sont pas pleinement respectés, le droit d'intenter une action. Dans les cas où des droits économiques, sociaux ou culturels spécifiques sont reconnus par la Constitution, ou lorsque les dispositions du Pacte ont été incorporées directement à la loi nationale, le Comité souhaitera qu'on lui dise dans quelle mesure ces droits sont considérés comme pouvant être invoqués devant les tribunaux. Il souhaitera aussi avoir des renseignements précis sur tout cas où la teneur des dispositions de la Constitution relatives aux droits économiques, sociaux et culturels aura été édulcorée ou sensiblement modifiée.

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 10 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 minimums, 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 minimums, 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 minimums.

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 ...

## **LES DIRECTIVES DE MAASTRICHT RELATIVES AUX VIOLATIONS DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

### **I. Signification des droits économiques, sociaux et culturels**

1. Depuis l'adoption des Principes de Limburg en 1986, la situation économique et sociale de plus de 1,6 milliard de personnes s'est détériorée à une vitesse alarmante, tandis qu'elle s'est améliorée, à un rythme également remarquable, pour plus d'un quart de la population mondiale. L'écart entre riches et pauvres est devenu deux fois plus important au cours des 30 dernières années, les 20 % les plus pauvres de la population mondiale recevant 1,4 % du revenu mondial, tandis que 85 % de ce même revenu va aux 20 % les plus riches. Ces disparités ont de graves incidences sur la vie des populations – en particulier les pauvres –, et rendent illusoire l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels pour une grande partie de l'humanité.

2. Depuis la fin de la guerre froide, on a assisté dans toutes les régions du monde à une réduction du rôle de l'État et à un recours aux marchés pour régler des problèmes sociaux créés bien souvent par les marchés et les organismes financiers nationaux et internationaux, ainsi que pour attirer les investissements des entreprises multinationales, dont la richesse et la puissance surpassent celles de maints États. L'idée selon laquelle la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels incombe essentiellement à l'État ne va plus de soi, même si, en droit international, c'est l'État qui, en dernière instance, doit en garantir la réalisation. S'il est désormais plus difficile, du fait de ces évolutions, de remédier aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, il est aussi plus urgent que jamais de prendre ces droits au sérieux et, partant, de mettre en jeu la responsabilité des gouvernements qui s'abstiennent de remplir leurs obligations dans ce domaine.

3. Sur le plan juridique, des évolutions significatives ont également renforcé les droits économiques, sociaux et culturels depuis 1986, notamment la jurisprudence naissante du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et l'adoption d'instruments, par exemple la Charte sociale européenne (révisée en 1996) et son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives, ainsi que le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (1988). Par ailleurs, à l'occasion de sept conférences internationales organisées par l'ONU (entre 1992 et 1996), les gouvernements se sont fermement engagés à se soucier davantage des droits économiques, sociaux et culturels. En outre, les projets de protocoles facultatifs au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes offrent la possibilité de renforcer l'obligation de répondre des violations des droits économiques, sociaux et culturels. Des mouvements nationaux de citoyens et des ONG régionales et internationales qui s'occupent des droits économiques, sociaux et culturels ont connu des évolutions notables.

4. Désormais, on ne met plus en doute le fait que les droits de l'homme sont indivisibles, interdépendants, étroitement liés et d'importance égale pour la dignité humaine. Les États sont donc autant responsables des violations des droits économiques, sociaux et culturels que des violations des droits civils et politiques.

5. Comme dans le cas des droits civils et politiques, le non-respect par un État d'une obligation découlant d'un traité relatif aux droits économiques, sociaux et culturels constitue, en droit international, une violation de ce traité. Faisant suite aux Principes de Limburg, les réflexions ci-dessous concernent avant tout le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après «le Pacte»). Cependant, elles sont également pertinentes pour interpréter et appliquer d'autres normes du droit international et du droit interne dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels.

## II. Signification des violations des droits économiques, sociaux et culturels

### *Obligations de respecter, de protéger et d'exécuter*

6. Tout comme les droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels imposent trois types d'obligations différentes aux États: les obligations de respecter, de protéger et d'exécuter. Le non-respect de l'une quelconque de ces trois obligations constitue une violation de ces droits. L'obligation de *respecter* impose à l'État de ne pas entraver la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, le droit au logement est violé lorsque l'État procède à des expulsions arbitraires. L'obligation de *protéger* exige de l'État qu'il prévienne les violations de ces droits par des tiers. Ainsi, le fait de ne pas veiller à ce que les employeurs privés respectent les normes élémentaires du travail peut constituer une violation du droit au travail ou du droit à des conditions de travail justes et favorables. L'obligation d'*exécuter* impose à l'État de prendre les mesures législatives, administratives, budgétaires, judiciaires et autres qui s'imposent pour assurer la pleine réalisation de ces droits. Ainsi, la carence de l'État à fournir des soins de santé primaires essentiels à ceux qui en ont besoin peut constituer une violation.

### *Obligations de moyens et de résultat*

7. Les obligations de respecter, de protéger et d'exécuter comportent chacune des éléments d'obligation de moyens et d'obligation de résultat. L'obligation de *moyens* exige de mener une action raisonnablement concertée en vue de la réalisation d'un droit donné. Dans le cas du droit à la santé, par exemple, cette obligation pourrait consister à adopter et à mettre en œuvre un plan d'action destiné à réduire la mortalité maternelle. L'obligation de *résultat* impose aux États d'atteindre des objectifs précis fixés dans une norme positive détaillée. Dans l'exemple du droit à la santé, cette obligation impose de réduire la mortalité maternelle au niveau fixé à la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994) et à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Beijing, 1995).

### *Marge d'appréciation*

8. Comme dans le cas des droits civils et politiques, les États ont une certaine latitude dans le choix des moyens à mettre en œuvre pour honorer leurs obligations respectives. La pratique des États et l'application de normes juridiques à des situations et des cas concrets par les organismes internationaux chargés du suivi de l'application des traités ainsi que par les juridictions nationales ont contribué à l'élaboration de normes minimums universelles, et à une interprétation commune de la portée, de la nature et des limites des droits économiques, sociaux et culturels. Le fait que la plupart des droits économiques, sociaux et culturels ne puissent être pleinement réalisés que de façon progressive, ce qui vaut également pour la plupart des droits civils et politiques, ne modifie nullement la nature de l'obligation juridique qui impose aux États de prendre immédiatement certaines mesures et d'autres au plus tôt. C'est donc à l'État qu'il appartient de démontrer qu'il réalise des progrès quantifiables en vue de la pleine réalisation des droits en question. L'État ne saurait se servir de la disposition visée à l'article 2 du Pacte, qui prévoit «d'assurer progressivement le plein exercice des droits», comme prétexte pour ne pas respecter ses engagements. De même, un État ne saurait justifier des dérogations ou des limitations aux droits reconnus dans le Pacte en mettant en avant des particularités sociales, religieuses ou culturelles.

### *Obligations fondamentales minimums*

9. Des dispositions du Pacte sont violées lorsqu'un État ne remplit pas ce que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a appelé «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.». Ces obligations fondamentales minimums s'appliquent quelles que soient les ressources dont dispose le pays concerné, sa situation ou ses difficultés.

#### *Ressources disponibles*

10. Dans bien des cas, la plupart des États peuvent honorer leurs obligations avec une relative facilité, sans que cela ait une grande incidence sur les ressources. Il est d'autres cas, toutefois, où la pleine réalisation des droits peut être tributaire de l'existence de ressources financières et matérielles suffisantes. En tout état de cause, comme cela est prévu aux paragraphes 25 à 28 des Principes de Limburg, et confirmé par la jurisprudence naissante du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la faiblesse des ressources n'exonère pas les États de certaines obligations minimums de mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels.

#### *Politiques publiques*

11. Une violation des droits économiques, sociaux et culturels se produit lorsqu'un État suit, par action ou par omission, une politique ou une pratique qui enfreint ou néglige délibérément des obligations conventionnelles, ou qu'il ne parvient pas à remplir l'obligation de moyens ou de résultat prescrite. En outre, toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, le patrimoine, la naissance ou une autre qualité, ayant pour objet ou pour effet d'empêcher ou de perturber la jouissance ou l'exercice en toute égalité des droits économiques, sociaux et culturels, constitue une violation du Pacte.

#### *Discrimination fondée sur le sexe*

12. Au regard des droits consacrés dans le Pacte, la discrimination à l'égard des femmes s'analyse à la lumière du principe énoncé dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui prévoit l'égalité entre les femmes et les hommes. En vertu de ce principe, toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes doivent être éliminées, notamment la discrimination fondée sur le sexe due à des handicaps sociaux ou culturels, ou à d'autres désavantages structurels.

#### *Incapacité à se conformer à des obligations*

13. Pour déterminer quelles actions ou omissions constituent une violation d'un droit économique, social ou culturel, il importe d'établir une distinction entre l'incapacité et le manque de volonté d'un État de respecter ses obligations conventionnelles. Un État qui soutient qu'il n'est pas en mesure d'honorer ses obligations pour des raisons indépendantes de sa volonté supporte la charge de la preuve. La fermeture temporaire d'un établissement d'enseignement suite à un tremblement de terre, par exemple, constituerait une circonstance indépendante de la volonté d'un État; en revanche, la suppression d'un régime de sécurité sociale sans l'adoption d'un programme de remplacement adéquat serait une illustration du peu d'empressement d'un État à remplir ses obligations.

#### *Violations par action*

14. L'action directe des États ou d'autres organes insuffisamment réglementés par les États peut donner lieu à des violations des droits économiques, sociaux et culturels. Parmi ces violations, on peut citer les exemples suivants:

a) L'abrogation ou la suspension officielle d'une loi qui conditionne la poursuite de la jouissance d'un droit économique, social ou culturel actuellement garanti;

b) Le déni délibéré d'un tel droit à l'égard d'individus ou de groupes particuliers, par le biais d'une discrimination inscrite dans la loi ou imposée;

c) Le soutien actif à des mesures adoptées par des tiers, qui sont incompatibles avec les droits économiques, sociaux et culturels;

d) L'adoption de lois ou de politiques manifestement incompatibles avec des obligations juridiques préexistantes en rapport avec ces droits, à moins que cette adoption n'ait pour objet ou pour effet de favoriser l'égalité et d'améliorer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels par les groupes les plus vulnérables;

e) L'adoption de toute mesure délibérément rétrograde qui réduise la protection accordée à l'un quelconque de ces droits;

f) Le fait de s'opposer ou de mettre fin, de façon délibérée, à la réalisation progressive d'un droit protégé par le Pacte, à moins que l'État ne fasse valoir une limitation autorisée par le Pacte, un manque de ressources, ou la force majeure;

g) La réduction ou la réorientation de l'affectation de fonds publics spécifiques, lorsqu'une telle réduction ou réorientation se traduit par le non-exercice de ces droits et qu'elle ne s'accompagne pas de mesures propres à assurer des moyens d'existence minimums à chacun.

#### *Violations par omission*

15. Des violations des droits économiques, sociaux et culturels peuvent également être dues au fait que les États omettent ou s'abstiennent de prendre les mesures qui découlent nécessairement d'obligations juridiques. Par exemple, le fait pour un État de s'abstenir:

a) De prendre les mesures appropriées prévues par le Pacte;

b) De réviser ou d'abroger une loi manifestement incompatible avec une obligation découlant du Pacte;

c) De faire respecter la loi ou de mettre en œuvre des politiques visant à faire appliquer les dispositions du Pacte;

d) De réglementer des activités exercées par des individus ou des groupes, afin de les empêcher de violer des droits économiques, sociaux et culturels;

e) D'utiliser au maximum les ressources disponibles en vue d'assurer la pleine réalisation du Pacte;

f) De suivre la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, notamment par l'élaboration et l'utilisation de critères et d'indicateurs destinés à évaluer l'application du Pacte;

g) D'écarter promptement des obstacles qu'il a le devoir d'écarter pour permettre l'exercice immédiat d'un droit garanti par le Pacte;

h) De mettre en œuvre sans retard un droit qu'il doit rendre immédiatement effectif en vertu du Pacte;

i) De respecter une norme minimum, généralement acceptée au plan international, qu'il est en mesure d'atteindre;

j) De prendre en considération ses obligations juridiques internationales dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels lorsqu'il conclut des accords bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres États, des organisations internationales ou des sociétés multinationales.

### **III. Responsabilité en cas de violation**

#### *Responsabilité de l'État*

16. Les violations mentionnées au chapitre II sont en principe imputables à l'État sous la juridiction duquel elles se sont produites. L'État responsable doit donc mettre en place des mécanismes destinés à réparer ces violations, et notamment assurer le suivi de l'enquête, des poursuites et des recours ouverts aux victimes.

#### *Domination ou occupation étrangère*

17. En cas de domination étrangère, la privation des droits économiques, sociaux et culturels peut être imputable à la conduite de l'État qui exerce le contrôle effectif du territoire en question. Tel est le cas lorsqu'un pays est soumis au colonialisme, ou fait l'objet d'autres formes de domination étrangère ou d'occupation militaire. La puissance dominante ou occupante assume la responsabilité des violations des droits économiques, sociaux et culturels. Il est également des circonstances dans lesquelles des États, agissant de concert, violent des droits économiques, sociaux et culturels.

#### *Actes d'entités non étatiques*

18. L'obligation de protection inclut également la responsabilité qu'a l'État de veiller à ce que des organismes privés ou des particuliers, notamment des sociétés transnationales qui sont sous sa juridiction, ne privent pas les individus de leurs droits économiques, sociaux et culturels. Les États sont responsables des violations de ces droits lorsque celles-ci sont dues au fait qu'ils se sont abstenus de contrôler, par manque de diligence raisonnable, le comportement de ces acteurs non étatiques.

#### *Actes des organisations internationales*

19. Les obligations des États en matière de protection des droits économiques, sociaux et culturels s'étendent également à leur participation à des organisations internationales, au sein desquelles ils agissent collectivement. Il est particulièrement important que les États exercent leur influence pour veiller à ce que les programmes et politiques des organisations dont ils sont membres ne donnent pas lieu à des violations. Pour éliminer les violations des droits économiques, sociaux et culturels, il est essentiel que les organisations internationales, y compris les institutions financières internationales, corrigent leurs politiques et leurs pratiques de manière à ce que celles-ci ne donnent pas lieu à une privation de ces droits. Les États membres de ces organisations, individuellement ou par le biais de leurs organes directeurs, ainsi que leur secrétariat et les organisations non gouvernementales devraient encourager ou généraliser la tendance de plusieurs de ces organisations à revoir leurs politiques et leurs programmes pour prendre en compte des questions liées aux droits économiques, sociaux et culturels, en particulier lorsque ces politiques et programmes sont mis en œuvre dans des pays qui n'ont pas les ressources nécessaires pour résister à la pression que les institutions internationales exercent sur leurs décisions ayant des incidences sur les droits économiques, sociaux et culturels.

### **IV. Victimes de violations**

#### *Individus et groupes*

20. Comme dans le cas des droits civils et politiques, des individus et des groupes peuvent être victimes de violations des droits économiques, sociaux et culturels. À cet égard, certains groupes subissent un préjudice disproportionné, notamment les groupes à faible revenu, les femmes, les populations autochtones et tribales, les populations dont le territoire est occupé, les demandeurs d'asile, les réfugiés et déplacés, les minorités, les personnes âgées, les enfants, les paysans sans terre, les handicapés et les sans-abri.

### *Sanctions pénales*

21. Les victimes de violations des droits économiques, sociaux et culturels ne devraient pas faire l'objet de sanctions pénales simplement parce qu'elles sont des victimes, comme c'est le cas par exemple des lois qui érigent en infraction le fait d'être sans abri. De même, nul ne devrait faire l'objet de poursuites pénales parce qu'il fait valoir ses droits économiques, sociaux et culturels.

## **V. Recours et autres réponses aux violations**

### *Accès aux voies de recours*

22. Toute personne ou tout groupe victime d'une violation de ses droits économiques, sociaux et culturels devrait pouvoir exercer un recours juridique utile ou tout autre recours approprié, aux niveaux national et international.

### *Réparation adéquate*

23. Toutes les victimes de violations des droits économiques, sociaux et culturels peuvent prétendre à une réparation adéquate, qui peut prendre la forme d'une restitution, d'une indemnisation, d'une réintégration dans ses droits et d'une satisfaction ou de garanties de non-répétition.

### *Pas de sanction officielle des violations*

24. Les organes nationaux, judiciaires et autres, doivent s'assurer que leurs décisions, quelles qu'elles soient, n'ont pas pour effet de sanctionner officiellement une violation d'une obligation internationale de l'État concerné. Au minimum, les magistrats nationaux devraient considérer les dispositions pertinentes des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme comme un outil interprétatif pour la formulation de toute décision ayant trait à des violations des droits économiques, sociaux et culturels.

### *Institutions nationales*

25. Les organismes de défense et de promotion des droits de l'homme, tels que les médiateurs et les commissions nationales des droits de l'homme, devraient s'attaquer aux violations des droits économiques, sociaux et culturels avec la même ardeur que celle avec laquelle ils s'attaquent aux violations des droits civils et politiques.

### *Application interne d'instruments internationaux*

26. La transposition ou l'application directe d'instruments internationaux reconnaissant des droits économiques, sociaux et culturels dans l'ordre juridique interne peut nettement améliorer la portée et l'efficacité des recours, et devrait être encouragée dans tous les cas.

### *Impunité*

27. Les États devraient adopter des mesures efficaces pour empêcher qu'une quelconque violation des droits économiques, sociaux et culturels demeure impunie, et pour s'assurer que quiconque se rend responsable de violations de ces droits ne jouit pas d'une immunité.

### *Rôle des juristes*

28. Afin que les victimes de violations des droits économiques, sociaux et culturels puissent exercer efficacement des recours judiciaires et autres, les avocats, les magistrats, les arbitres, les barreaux et les milieux juridiques en général devraient accorder une attention beaucoup plus grande à ces violations dans l'exercice de leurs professions, comme le recommande la Commission internationale de juristes dans la Déclaration et le plan d'action de Bangalore de 1995.

### *Rapporteurs spéciaux*

29. Afin d'étoffer les mécanismes internationaux en matière de prévention, d'alerte rapide, de surveillance et de réparation des violations des droits économiques, sociaux et culturels, la Commission des droits de l'homme de l'ONU devrait désigner des rapporteurs spéciaux thématiques dans ces domaines.

### *Nouvelles normes*

30. Afin de mieux préciser en quoi consistent les obligations de respecter, de protéger et de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels, les États et les organismes internationaux compétents devraient activement promouvoir l'adoption de nouvelles normes portant sur des droits économiques, sociaux et culturels spécifiques, en particulier le droit au travail, à l'alimentation, au logement et à la santé.

### *Protocoles facultatifs*

31. Le protocole facultatif prévoyant un système de réclamations individuelles et collectives en cas de violation de droits reconnus dans le Pacte devrait être adopté et ratifié sans délai. Il faudrait s'assurer que le projet de protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes accorde une attention égale aux violations des droits économiques, sociaux et culturels. En outre, l'élaboration d'une procédure facultative de réclamation devrait être envisagée au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant.

### *Documentation et contrôle*

32. Tous les intervenants concernés, notamment les ONG, les gouvernements et les organisations internationales, devraient documenter et contrôler les violations des droits économiques, sociaux et culturels. Il est indispensable que les organisations internationales compétentes fournissent l'appui nécessaire à l'application des instruments internationaux dans ce domaine. Le mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme prévoit la promotion des droits économiques, sociaux et culturels; il est donc essentiel que des mesures efficaces soient prises d'urgence, et que des ressources humaines et financières suffisantes soient consacrées à la réalisation de cet objectif. Les institutions spécialisées et d'autres organisations internationales s'intéressant aux questions économiques et sociales devraient également accorder l'attention voulue aux droits économiques, sociaux et culturels en tant que droits et, si ce n'est pas encore le cas, contribuer aux actions visant à réagir aux violations de ces droits.



## **LES PRINCIPES DE LIMBURG CONCERNANT L'APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

### **Introduction**

i) Un groupe d'éminents experts en droit international, convoqués par la Commission internationale de juristes, la faculté de droit de l'Université de Limburg (Maastricht, Pays-Bas) et l'Institut des droits de l'homme Urban Morgan de l'Université de Cincinnati (Ohio, États-Unis), se sont réunis à Maastricht du 2 au 6 juin 1986 pour examiner la nature et la portée des obligations des États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la question de l'examen des rapports des États parties par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels nouvellement constitué, ainsi que celle de la coopération internationale en application de la quatrième partie du Pacte.

ii) Les 29 participants sont venus d'Australie, de la République fédérale d'Allemagne, de la Hongrie, de l'Irlande, du Mexique, des Pays-Bas, de la Norvège, du Sénégal, de l'Espagne, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, des États-Unis, de la Yougoslavie, du Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, de l'Organisation internationale du Travail (OIT), de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), du secrétariat du Commonwealth et des organisations coparrainantes. Quatre des participants étaient membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies.

iii) Les participants ont, à l'unanimité, approuvé les principes suivants qu'ils estimaient refléter l'état actuel du droit international, à l'exception de certaines recommandations formulées par l'usage du mode «devrait/devraient» au lieu de «devra/devront».

### **Première partie.**

#### **NATURE ET PORTÉE DES OBLIGATIONS DES ÉTATS PARTIES**

##### **A. Observations générales**

1. Les droits économiques, sociaux et culturels font partie intégrante du droit international relatif aux droits de l'homme. Ils sont l'objet d'obligations conventionnelles spécifiques dans divers instruments internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est entré en vigueur en 1976, en même temps que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif. Les Pactes servent à étendre la Déclaration universelle des droits de l'homme: ces instruments constituent la Charte internationale des droits de l'homme.

3. Étant donné que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont indivisibles et interdépendants, on devrait porter la même attention à l'application, la promotion et la sauvegarde tant des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels et les examiner d'urgence.

4. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après le Pacte) devrait, conformément à la Convention de Vienne relative au droit des traités, être interprété de bonne foi, en tenant compte de son objet et de son esprit, de sa signification générale, de ses travaux préparatoires et de la pratique pertinente.

5. L'expérience des institutions spécialisées concernées, ainsi que celle des organes des Nations Unies et des organisations intergouvernementales, y compris les groupes de

travail des Nations Unies et les rapporteurs spéciaux dans le domaine des droits de l'homme, devrait être considérée dans l'application du Pacte et dans la vérification des réalisations des États parties.

6. La jouissance des droits économiques, sociaux et culturels peut être réalisée dans divers cadres politiques. Il n'existe pas une seule et unique voie vers leur plein exercice. Des réussites et des échecs ont été relevés tant dans les économies de marché que dans les économies planifiées, tant dans les structures politiques centralisées que dans les structures non centralisées.

7. Les États parties doivent, en tout temps, agir de bonne foi pour s'acquitter des obligations auxquelles ils ont souscrit aux termes du Pacte.

8. Bien que le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte doive être assuré progressivement, certains d'entre eux sont immédiatement susceptibles d'être invoqués en justice, tandis que d'autres le seront au fur et à mesure.

9. Les organisations non gouvernementales peuvent jouer un rôle important dans la promotion de l'application du Pacte. Ce rôle devrait en conséquence être facilité à l'échelon tant national qu'international.

10. Les États parties sont responsables à la fois devant la communauté internationale et devant leur propre peuple de leur respect des obligations découlant du Pacte.

11. Un effort national concerté pour obtenir la mobilisation totale de toutes les couches de la population est, par conséquent, indispensable, si l'on veut accomplir des progrès dans la voie du plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels. La participation populaire est nécessaire dans toutes les étapes, y compris dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques nationales.

12. La surveillance du respect des dispositions du Pacte devrait être accomplie dans un esprit de coopération et de dialogue. À cet effet, dans son examen des rapports des États parties, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ci-après «le Comité», devrait procéder à l'analyse des causes et facteurs qui entravent l'exercice des droits reconnus dans le Pacte et, lorsque cela est possible, proposer des solutions. Cette approche ne devrait pas exclure, chaque fois que les informations disponibles autorisent une telle conclusion, la constatation qu'un État partie a failli à ses obligations, aux termes du Pacte.

13. Tous les organes chargés du contrôle du Pacte devraient accorder une attention particulière aux principes d'égalité et de non-discrimination devant la loi, lorsqu'ils évaluent la mise en œuvre du Pacte par les États parties.

14. Étant donné l'importance pour le développement d'atteindre progressivement le plein exercice des droits énoncés dans le Pacte, une attention particulière devrait être portée aux mesures propres à améliorer le niveau de vie des pauvres et des groupes défavorisés, en tenant compte du fait que des mesures particulières peuvent être nécessaires pour la sauvegarde des droits culturels des peuples autochtones et des minorités.

15. Il serait souhaitable de tenir compte de l'évolution des relations économiques internationales, lorsqu'on évalue les efforts de la communauté internationale pour réaliser les objectifs du Pacte.

## **B. Principes d'interprétation concernant expressément la deuxième partie du Pacte**

*Paragraphe 1 de l'article 2: «à agir ... par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives»*

16. Tous les États parties ont l'obligation de commencer immédiatement à agir en vue d'assurer le plein exercice des droits énoncés dans le Pacte.

17. Au plan national, les États parties utiliseront tous les moyens appropriés, y compris des mesures législatives, administratives, judiciaires, économiques, sociales et éducatives, adaptées à la nature des droits, en vue de remplir leurs obligations vis-à-vis du Pacte.

18. Des mesures législatives seules ne suffisent pas à s'acquitter des obligations découlant du Pacte. Il faudrait constater, toutefois, que le paragraphe 1 de l'article 2 requerrait souvent que des mesures législatives soient prises dans les cas où les lois existantes violent des obligations énoncées dans le Pacte.

19. Les États parties fourniront des voies de recours utiles, y compris, chaque fois que nécessaire, des voies de recours judiciaires.

20. Chaque État partie déterminera lui-même les moyens appropriés à mettre en œuvre, et se soumettra à une vérification par le Conseil économique et social de l'ONU, assisté du Comité. Une telle vérification se fera sans préjuger de la compétence des autres organes, établis conformément à la Charte des Nations Unies.

*«en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits»*

21. L'obligation «d'assurer progressivement le plein exercice des droits» impose aux États parties d'agir aussi rapidement que possible en vue du plein exercice des droits. Cela ne devra en aucun cas être interprété comme impliquant pour les États le droit de retarder indéfiniment les efforts à consentir pour le plein exercice des droits. Tout au contraire, les États parties ont l'obligation de commencer immédiatement à agir pour s'acquitter de leurs obligations, conformément au Pacte.

22. Certaines des obligations énoncées dans le Pacte, telle l'interdiction de la discrimination dans le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, doivent être immédiatement et totalement appliquées par tous les États parties.

23. L'obligation d'assurer progressivement le plein exercice des droits existe, indépendamment de l'accroissement des ressources; elle exige l'utilisation efficace des ressources disponibles.

24. L'application progressive peut être effectuée, non seulement par l'accroissement des ressources, mais aussi par le développement des ressources humaines nécessaires à l'exercice par chacun des droits énoncés dans le Pacte.

*«au maximum des ressources disponibles»*

25. Les États parties ont l'obligation, quel que soit leur niveau de développement économique, d'assurer le respect du droit à un minimum vital pour tous.

26. L'expression «ses ressources disponibles» fait référence tant aux ressources à l'intérieur de l'État qu'à celles en provenance de la communauté internationale par la coopération et l'aide internationales.

27. En déterminant si des mesures appropriées ont été prises en vue de l'exercice des droits reconnus dans le Pacte, on devra prêter attention à l'utilisation équitable et effective des ressources disponibles et à leur accès.

28. Dans l'utilisation des ressources disponibles, la priorité sera accordée à l'exercice des droits reconnus dans le Pacte, en veillant à la nécessité d'assurer à chacun la satisfaction de ses besoins vitaux et de fournir des services de base.

*«tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique»*

29. Dans le cadre de la coopération et de l'assistance internationales, stipulées dans la Charte des Nations Unies (art. 55 et 56) et dans le Pacte, on ne perdra pas de vue qu'il est prioritaire d'assurer l'exercice de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que des droits civils et politiques.

30. La coopération et l'assistance internationales doivent être centrées sur l'établissement d'un ordre social et international dans lequel les droits et libertés énoncés dans le Pacte puissent pleinement s'exercer (cf. art. 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme).

31. Quel que soit le système politique, économique et social dont ils se réclament, les États devront coopérer entre eux pour promouvoir le progrès social, économique et culturel à l'échelon international, notamment la croissance économique des pays en développement, progrès exempt de discrimination fondée sur les différences de systèmes.

32. Les États parties prendront des mesures au niveau international pour contribuer et coopérer à la réalisation des droits reconnus dans le Pacte.

33. La coopération et l'assistance internationales seront fondées sur la souveraineté et l'égalité des États, et auront pour but d'assurer la réalisation des droits reconnus par le Pacte.

34. Le rôle des organisations internationales et la contribution des organisations non gouvernementales devront être présents à l'esprit dans la mise en œuvre de la coopération et de l'assistance internationales, conformément au paragraphe 1 de l'article 2.

*Paragraphe 2 de l'article 2: Non-discrimination*

35. Le paragraphe 2 de l'article 2 appelle une application immédiate et contient une garantie explicite de la part des États parties. Il devrait, par conséquent, pouvoir donner lieu à un contrôle juridictionnel et à d'autres procédures de recours.

36. Les domaines de discrimination cités dans le paragraphe 2 de l'article 2 ne sont pas exhaustifs.

37. En devenant partie au Pacte, les États élimineront toute discrimination *de jure*, en abolissant sans tarder les lois discriminatoires, les dispositions réglementaires et pratiques (y compris les actions et les omissions) qui entravent la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels.

38. La discrimination *de facto*, comme étant le résultat d'une inégalité dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, du fait d'un manque de ressources ou d'une toute autre raison, devrait être éliminée aussi rapidement que possible.

39. Des mesures particulières prises dans le seul but d'assurer de façon appropriée le développement de certains groupes ou individus nécessitant, le cas échéant, une protection propre à leur assurer une jouissance équitable des droits économiques, sociaux et culturels, ne seront pas considérées comme discriminatoires, sous réserve que de telles mesures n'aboutissent pas au maintien de droits séparés pour différents groupes, et qu'elles ne soient pas pérennisées après que les objectifs qu'elles visaient auront été atteints.

40. Le paragraphe 2 de l'article 2 exige des États parties qu'ils interdisent aux personnes et organes privés de pratiquer la discrimination dans quelque secteur que ce soit de la vie publique.

41. Dans l'application du paragraphe 2 de l'article 2, on devrait prendre dûment en compte tous les instruments internationaux pertinents, la Déclaration et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et les activités du comité de supervision (CERD) au titre de ladite Convention.

*Paragraphe 3 de l'article 2: Non-ressortissants dans les pays en développement*

42. En règle générale, le Pacte est applicable aussi bien aux ressortissants qu'aux non-ressortissants.

43. L'objet du paragraphe 3 de l'article 2 était de mettre fin à la domination de certains groupes économiques de non-ressortissants pendant la période coloniale. À la lumière de cette constatation, l'exception du paragraphe 3 de l'article 2 devrait être rigoureusement interprétée.

44. Cette interprétation rigoureuse du paragraphe 3 de l'article 2 se rapporte, en particulier, à la notion de droits économiques et à la notion de pays en développement. Cette dernière notion porte sur les pays qui ont accédé à l'indépendance et qui tombent dans la classification appropriée des Nations Unies de pays en développement.

*Article 3: Égalité des droits pour l'homme et la femme*

45. Dans l'application de l'article 3, on devrait accorder une attention particulière à la Déclaration et à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ainsi qu'aux instruments pertinents et aux activités du comité de supervision (CEDAW) au titre de la Convention.

*Article 4: Limitations*

46. L'article 4 avait essentiellement pour objet de sauvegarder les droits individuels, plutôt que de permettre à l'État d'imposer des limitations.

47. Il n'avait pas pour but de limiter les droits touchant les moyens de subsistance ou la survie de l'individu, ou bien l'intégrité de la personne.

*«établies par la loi»*

48. Aucune limitation relative à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels ne sera établie si elle n'est prévue par des lois nationales d'application générale, qui soient conformes au Pacte et en vigueur au moment où la limitation est établie.

49. Les lois imposant des limitations dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels ne seront pas arbitraires, excessives ou discriminatoires.

50. Les règles juridiques limitant l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels seront claires et accessibles à tous.

51. Des garanties appropriées ainsi que des voies de recours effectives seront prévues par la loi contre les contraintes illicites ou abusives exercées dans l'application de limitations touchant les droits économiques, sociaux et culturels.

*«en vue de favoriser le bien-être général»*

52. Cette expression sera interprétée comme signifiant l'amélioration du bien-être du peuple dans son ensemble.

*«dans une société démocratique»*

53. L'expression «dans une société démocratique» sera interprétée comme imposant une plus grande restriction à l'application des limitations.

54. Il incombe à un État qui impose des limitations de faire la preuve que ces limitations ne portent pas préjudice au fonctionnement démocratique de la société.

55. Puisqu'il n'existe pas un seul modèle de société démocratique, toute société qui reconnaît et respecte les droits de l'homme énoncés dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme peut être considérée comme répondant à cette définition.

*«compatible avec la nature de ces droits»*

56. La restriction «compatible avec la nature de ces droits» exige que la limitation ne soit pas interprétée ou appliquée de manière à compromettre l'essence du droit en question.

57. Le paragraphe 1 de l'article 5 souligne le fait qu'aucun État ne dispose du droit général, implicite ou supplétif d'imposer des limitations au-delà de celles expressément prévues par la loi.

Aucune des dispositions de la loi ne peut être interprétée de manière à détruire «les droits et libertés reconnus». En outre, l'article 5 a pour objet de veiller à ce que rien dans le Pacte ne soit interprété comme portant atteinte au droit naturel de tous les peuples d'utiliser pleinement et librement leurs richesses et leurs ressources naturelles.

*Article 5*

58. L'objet du paragraphe 2 de l'article 5 est de garantir qu'aucune disposition du Pacte ne sera interprétée de manière préjudiciable aux dispositions de la loi nationale, ou des traités, conventions ou accords bilatéraux ou multilatéraux déjà en vigueur ou qui peuvent entrer en vigueur, aux termes desquelles un traitement plus favorable serait accordé aux personnes jouissant de la protection. Le paragraphe 2 de l'article 5 ne sera pas non plus interprété de manière à restreindre un droit individuel bénéficiant d'une plus grande protection du fait des obligations nationales ou internationales acceptées par l'État partie.

### **C. Principes d'interprétation concernant expressément la troisième partie du Pacte**

*Article 8: «prescrite par la loi»*

59. Se reporter aux principes d'interprétation exposés pour l'article 4, sous le terme synonyme «établies par la loi».

*«nécessaire dans une société démocratique»*

60. Outre les principes énoncés à l'article 4, concernant l'expression «dans une société démocratique», l'article 8 impose une plus grande restriction à un État partie qui soumet les droits syndicaux à des limitations. L'article postule qu'une telle restriction est effectivement nécessaire. Le terme «nécessaire» implique que la limitation:

- a) répond à un besoin public et social urgent;
- b) poursuit un but légitime; et
- c) est proportionnelle au but visé.

61. Toute évaluation de la nécessité d'une limitation sera fondée sur des considérations objectives.

*«sécurité nationale»*

62. La sécurité nationale ne peut être invoquée pour justifier des mesures limitant certains droits que lorsque celles-ci sont prises pour protéger l'existence de la nation, son intégrité territoriale ou son indépendance politique contre la force ou la menace de l'emploi de la force.

63. La sécurité nationale ne peut être invoquée comme une raison d'imposer des limitations dans le simple but de prévenir des menaces locales ou relativement isolées à la loi et à l'ordre.

64. La sécurité nationale ne peut être invoquée comme prétexte à l'imposition de limitations vagues et arbitraires, et ne peut être invoquée que lorsqu'il existe des garanties appropriées et des voies de recours effectives contre l'abus.

65. La violation systématique des droits économiques, sociaux et culturels sape la véritable sécurité nationale et peut compromettre la paix et la sécurité internationales. Un État coupable d'une telle violation n'invoquera pas la sécurité nationale pour justifier des mesures visant à supprimer l'opposition à une telle violation, ou à perpétrer des actes répressifs contre sa population.

*«l'ordre public»*

66. L'expression «ordre public», telle qu'elle est utilisée dans le Pacte, peut être définie comme l'ensemble des règles qui assurent le fonctionnement de la société, ou l'ensemble des principes fondamentaux sur lesquels repose la société. Le respect des droits économiques, sociaux et culturels fait partie de l'ordre public.

67. L'ordre public sera interprété dans le contexte de l'objectif des droits économiques, sociaux et culturels particuliers, qui sont limités pour cette raison.

68. Les organes ou agents de l'État chargés du maintien de l'ordre public seront, dans l'exercice de leurs pouvoirs, soumis à des contrôles par le parlement, les tribunaux ou d'autres organes indépendants compétents.

*«les droits et libertés d'autrui»*

69. La portée des droits et des libertés d'autrui, qui peuvent constituer une limitation des droits reconnus dans le Pacte, s'étend au-delà des droits et des libertés contenus dans le Pacte.

#### **D. Violations des droits économiques, sociaux et culturels**

70. L'inobservation, par un État partie, d'une obligation contenue dans le Pacte est, en vertu du droit international, une violation du Pacte.

71. En déterminant ce qu'est l'inobservation d'une obligation, on doit garder à l'esprit que le Pacte accorde à l'État partie une marge d'appréciation dans le choix des moyens pour la mise en œuvre de ses objectifs, et que des facteurs échappant raisonnablement à sa volonté peuvent nuire à sa capacité d'appliquer certains droits.

72. Un État partie commettra une violation du Pacte si, entre autres:

- Il ne prend pas une mesure que lui impose de prendre le Pacte;
- Il n'élimine pas rapidement les obstacles qu'il a l'obligation d'éliminer pour permettre l'accomplissement immédiat d'un droit;

- Il n’applique pas sans délai un droit qu’il est tenu, en vertu du Pacte, d’accorder immédiatement;
- Il omet délibérément de satisfaire à un idéal commun minimum, généralement accepté, qu’il est dans ses pouvoirs de satisfaire;
- Il impose une limitation à un droit reconnu dans le Pacte autre que les limitations conformes au Pacte;
- Il retarde ou freine délibérément la jouissance progressive d’un droit, à moins qu’il n’agisse dans les limites permises par le Pacte ou qu’il le fasse par manque de ressources ou pour des raisons de force majeure;
- Il omet de présenter les rapports prévus par le Pacte.

73. Conformément au droit international, tout État partie a le droit de faire valoir qu’un autre État partie ne respecte pas ses obligations conventionnelles, et d’attirer l’attention de l’État partie en question. Tout litige qui peut en découler sera réglé conformément aux règles pertinentes du droit international concernant le règlement pacifique des litiges.

## **Deuxième partie.**

### **EXAMEN DES RAPORTS DES ÉTATS PARTIES ET COOPÉRATION INTERNATIONALE, CONFORMÉMENT À LA QUATRIÈME PARTIE DU PACTE**

#### **A. Établissement et présentation des rapports par les États parties**

74. L’efficacité du mécanisme de supervision prévu à la quatrième partie du Pacte dépend largement de la qualité et de l’opportunité des rapports soumis par les États parties. Les gouvernements sont donc instamment priés de rendre leurs rapports aussi cohérents que possible. Pour ce faire, ils devraient élaborer des procédures internes appropriées, favorisant les consultations avec les administrations et les organismes publics compétents, la compilation d’informations utiles, la formation de personnel, l’acquisition d’une documentation d’information générale, et la consultation avec les institutions non gouvernementales et internationales concernées.

75. L’établissement des rapports prévus à l’article 16 du Pacte pourrait être facilité par l’exécution d’éléments du programme des services consultatifs et de l’assistance technique, comme cela a été proposé par les présidents des principaux organes de supervision des droits de l’homme, dans leur rapport à l’Assemblée générale en 1984 (document des Nations Unies A/39/484).

76. Les États parties devraient considérer leur obligation de faire rapport comme une occasion d’engager une discussion publique élargie sur les objectifs et les politiques visant à l’exercice des droits économiques, sociaux et culturels. À cet effet, il serait souhaitable de donner la plus grande publicité aux rapports, si possible à l’état de projet. L’établissement des rapports devrait également être l’occasion d’examiner dans quelle mesure les politiques nationales correspondantes reflètent adéquatement la portée et le contenu de chaque droit, et d’identifier les moyens permettant d’y parvenir.

77. Les États parties sont encouragés à examiner la possibilité d’associer les organisations non gouvernementales à l’élaboration de leurs rapports.

78. En rendant compte des mesures juridiques prises en vertu du Pacte, les États parties ne devraient pas se limiter à énoncer les dispositions législatives pertinentes. Ils devraient déterminer, le cas échéant, les recours juridictionnels, les procédures administratives et autres mesures qu’ils ont adoptés pour assurer l’exercice de ces droits, et leur application pratique en vertu de ces recours et procédures.

79. Les rapports des États parties devraient inclure une information quantitative indiquant dans quelle mesure les droits sont effectivement sauvegardés. Une information statistique, ainsi qu'une information sur les crédits et les dépenses budgétaires devraient être fournies, de manière à faciliter l'évaluation du respect des obligations conventionnelles. Les États parties devraient, chaque fois que possible, choisir des objectifs et des indicateurs clairement définis lorsqu'ils appliquent le Pacte. De tels objectifs et indicateurs devraient, le cas échéant, être fondés sur des critères établis par le biais de la coopération internationale, en vue d'accroître la pertinence et le niveau de comparabilité des informations fournies dans les rapports des États parties.

80. Chaque fois que nécessaire, les gouvernements devraient mener ou faire effectuer des études pour leur permettre de combler les lacunes concernant l'information sur les progrès accomplis et les difficultés rencontrées dans la réalisation du respect des droits contenus dans le Pacte.

81. Les rapports des États parties devraient indiquer les domaines dans lesquels des progrès pourraient être réalisés grâce à la coopération internationale, et suggérer des programmes de coopération économique et technique qui pourraient aider à atteindre cet objectif.

82. Les États parties devraient désigner des représentants connaissant parfaitement les questions soulevées dans le rapport, de manière à assurer un dialogue utile entre les États parties et les organes chargés de superviser le respect des dispositions du Pacte.

## **B. Rôle du Comité des droits économiques, sociaux et culturels**

83. Le Comité a été chargé d'assister le Conseil économique et social dans les travaux de fond qui lui ont été assignés par le Pacte. Son rôle consiste, notamment, à examiner les rapports des États parties et à faire des suggestions et des recommandations pour un plus grand respect du Pacte de la part des États parties. La décision du Conseil économique et social de remplacer son Groupe de travail de session par un comité d'experts indépendants devrait aboutir à une supervision plus efficace de l'application par les États parties.

84. Le Conseil économique et social devrait veiller à ce que le Comité dispose de suffisamment de sessions pour s'acquitter pleinement de ses responsabilités.

Il est impératif que des moyens humains et matériels soient mis à la disposition du Comité, conformément à la résolution 1985/17 du Conseil économique et social, pour lui permettre de remplir efficacement ses fonctions.

85. Pour faire face à la complexité des problèmes de fond couverts par le Pacte, le Comité devrait envisager de confier certaines tâches à ses membres. Des groupes de rédaction pourraient, par exemple, être créés afin de préparer des formulations ou des recommandations préliminaires d'ordre général ou des résumés des informations reçues. Des rapporteurs pourraient être désignés pour assister le Comité dans son travail, notamment dans la préparation de rapports sur des sujets particuliers, et, à cette fin, consulter les États parties, les institutions spécialisées et les experts correspondants, et rédiger des propositions concernant les projets d'assistance économique et technique qui pourraient aider les États parties à surmonter les difficultés rencontrées pour s'acquitter de leurs obligations conventionnelles.

86. Conformément aux articles 22 et 23 du Pacte, le Comité devrait étudier avec d'autres organes de l'ONU, les institutions spécialisées et d'autres organisations concernées, les possibilités de prendre des mesures internationales supplémentaires propres à contribuer à l'application progressive du Pacte.

87. Le Comité devrait réexaminer le délai de six ans actuellement autorisé pour soumettre un rapport, afin d'éviter les retards qui ont abouti à l'examen simultané de rapports présentés à deux étapes différentes du cycle. Le Comité devrait également réexaminer les principes établis pour les États parties en vue de les aider à préparer leurs rapports, et proposer tout amendement utile.

88. Le Comité devrait envisager d'inviter les États parties à donner leur opinion sur des thèmes choisis, menant à un échange de vues direct et soutenu avec le Comité.

89. Le Comité devrait accorder l'attention voulue aux questions méthodologiques lorsqu'il évalue le respect des obligations prévues dans le Pacte. Dans la mesure où ils peuvent contribuer à mesurer les progrès accomplis dans le respect de certains droits, les indicateurs peuvent être utiles pour évaluer les rapports présentés en vertu du Pacte. Le Comité devrait tenir dûment compte des indicateurs choisis par des institutions spécialisées ou dans le cadre de celles-ci, et se servir de la recherche complémentaire ou promouvoir cette dernière en consultation avec les institutions spécialisées concernées, là où des lacunes ont été remarquées.

90. Chaque fois que le Comité estimera que les informations fournies par un État partie ne permettent pas une évaluation significative des progrès accomplis et des difficultés rencontrées, il devrait demander des renseignements complémentaires en précisant, si nécessaire, les thèmes ou questions sur lesquels il aimerait entendre l'État partie.

91. Dans l'élaboration de ses rapports conformément à la résolution 1985/17 du Conseil économique et social, le Comité, en complément au «résumé de son appréciation des rapports», devrait envisager de mettre l'accent sur les grands thèmes dégagés au cours des débats.

### **C. Rapports entre le Comité, les institutions spécialisées et d'autres organismes internationaux**

92. La création du Comité devrait être perçue comme une occasion de développer des rapports positifs et mutuellement bénéfiques entre le Comité, les institutions spécialisées et d'autres organismes internationaux.

93. Conformément à l'article 18 du Pacte, de nouveaux arrangements devraient être considérés chaque fois qu'ils pourraient améliorer la contribution des institutions spécialisées au travail du Comité. Étant donné que les méthodes de travail concernant l'application des droits économiques, sociaux et culturels varient d'une institution spécialisée à l'autre, il est nécessaire de faire preuve de souplesse en concluant ces arrangements.

94. Pour une bonne supervision de l'application de la quatrième partie du Pacte, il est essentiel qu'un dialogue soit établi entre les institutions spécialisées et le Comité, en ce qui concerne les questions d'intérêt commun. Des consultations devraient permettre d'examiner en particulier la nécessité d'élaborer des indicateurs pour évaluer l'observation des dispositions du Pacte, d'établir des principes directeurs pour la présentation de rapports par les États parties, de conclure des arrangements concernant la présentation de rapports par les institutions spécialisées, conformément à l'article 18. On devrait également examiner toute procédure pertinente adoptée par les institutions. La participation de représentants de celles-ci aux réunions avec le Comité serait très appréciable.

95. Il serait utile que les membres du Comité puissent visiter les institutions spécialisées concernées, connaître, par des contacts personnels, les programmes des institutions ayant trait à l'exercice des droits contenus dans le Pacte, et discuter des domaines sur lesquels la collaboration avec ces institutions pourrait porter.

96. Des consultations devraient être engagées entre le Comité, les institutions financières internationales et les institutions internationales de développement en vue d'échanger des informations et de partager des idées sur la distribution des ressources disponibles concernant l'exercice des droits reconnus dans le Pacte. Ces échanges devraient être l'occasion d'examiner l'impact de l'assistance économique internationale sur les mesures prises par les États parties pour appliquer le Pacte, et les possibilités de la coopération technique et économique, conformément à l'article 22 du Pacte.

97. Outre ses responsabilités en vertu de l'article 19 du Pacte, la Commission des droits de l'homme devrait tenir compte des travaux du Comité dans l'examen des points de son ordre du jour concernant les droits économiques, sociaux et culturels.

98. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'est pas sans rapport avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Bien que la plupart des droits puissent être définis comme tombant dans le cadre de l'un ou l'autre Pacte, il existe plusieurs droits et dispositions cités dans les deux instruments et qui ne sont pas susceptibles d'être clairement différenciés. En outre, les deux Pactes ont en commun certains articles et dispositions. Il est important que des consultations soient établies entre le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'homme.

99. Étant donné la pertinence d'autres instruments juridiques internationaux pour le Pacte, le Conseil économique et social devrait rapidement étudier la nécessité de développer par la consultation des arrangements efficaces entre différents organes de supervision.

100. Les organisations intergouvernementales internationales et régionales concernées par l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels sont instamment priées de prendre les mesures qui s'imposent afin de promouvoir l'application du Pacte.

101. Le Comité étant un organe subsidiaire du Conseil économique et social, les organisations non gouvernementales ayant un statut consultatif auprès du Conseil économique et social sont instamment priées d'assister aux réunions du Comité, d'y participer et, au besoin, de présenter des informations, conformément à la résolution 1296 (XLIV) du Conseil économique et social.

102. Le Comité devrait élaborer, en coopération avec les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales, ainsi qu'avec les instituts de recherche, un système concerté d'enregistrement, de conservation et d'accès concernant les documents de jurisprudence et autres éléments d'interprétation relatifs aux instruments internationaux sur les droits économiques, sociaux et culturels.

103. Parmi les mesures recommandées dans l'article 23 figure celle d'organiser périodiquement des séminaires pour évaluer le travail du Comité et les progrès accomplis par les États parties dans la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels.



## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Alston, Philip, U.S. ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; the need for an entirely new strategy, *American journal of international law*, vol. 84, n° 2, avril 1990, p. 365 à 393.

Alston, Philip, Out of the abyss: the challenges confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Human rights quarterly*, vol. 9, n° 3, août 1987, p. 332 à 381.

Alston, Philip et Quinn, Gerard, The nature and scope of States Parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Human rights quarterly*, vol. 9, n° 2, mai 1987, p.156 à 229.

Andreassen, Skalmes, Smith et Stokke, Assessing human rights performance in developing countries; the case for a minimal threshold approach to economic and social rights, *Human rights in developing countries; Yearbook 1987/1988*, Copenhagen, Akademisk Forlag, 1988, p. 333 à 355.

Arambulo, Kitty, Strengthening the supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; theoretical and procedural aspects, Anvers, Intersentia-Hart, 1999.

Berenstein, A., Economic and social rights; their inclusion in the European Convention on Human rights – problems of formulation and interpretation, *Human rights law journal*, vol. 2, 3/4, 1981, p. 257 à 280.

Centre du droit communautaire (Université de Western Cape), Socio-economic rights in South Africa: a resource book, Sandra Liebenberg et Karrisha Pillay, dir. publ., Le Cap, Projet relatif aux droits socioéconomiques, 2000.

Craven, Matthew, The domestic application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Netherlands international law review*, vol. XL, 1993, p. 367 à 404.

Craven, Matthew, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: a perspective on its development, Clarendon Press, 1993.

Gomez, Mario, Social economic rights and human rights commissions, *Human rights quarterly*, vol. 17, n° 1, février 1995, p. 155 à 169.

Harvey, Philip, Monitoring mechanisms for international agreements respecting economic and social human rights, *Yale journal of international law*, vol. 2, n° 2, été 1987, p. 396 à 420.

Hoof, G. J. H. van, The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views, *The right to food*, Alston et Tomasevski, dir. publ., Martinus Nijhof, 1984, p. 97 à 110.

Human Rights and Equal Opportunity Commission, Our homeless children; report of the national inquiry into homeless children, Canberra, 1989.

Hunt, Paul, Reclaiming social rights; international and comparative perspectives, Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996.

Conseil international pour l'étude des droits de l'homme, Les institutions nationales des droits de l'homme: performance et légitimité, Versoix, Suisse, 2000.

Programme international de stages sur les droits de l'homme et Forum asiatique pour les droits de l'homme et le développement, Le Cercle des droits – L'activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels: Un outil pour la formation, Washington D.C., 2000.

Jochnick, Chris, Confronting the impunity of non-State actors; new fields for the promotion of human rights, *Human rights quarterly*, vol. 21, n° 1, février 1999, p. 56 à 79.

Karapuu, Heikki et Rosas, Allan, The juridical force of economic, social and cultural rights – some Finnish examples, *Nordic journal of human rights*, 1989, p. 36 à 42.

Leckie, Scott, Another step towards indivisibility; identifying the key features of violations of economic, social and cultural rights, *Human rights quarterly*, vol. 20, n° 1, 1998, p. 81 à 124.

Lindsnaes, Lindholf et Yigen (dir. publ.), *National human rights institutions: articles and working papers: input into the discussions on the establishment and development of the functions of national human rights institutions*, Copenhague, Centre danois des droits de l'homme, 2000.

Robertson, Robert E., Measuring State compliance with the obligation to devote the «maximum available resources» to realising economic, social and cultural rights, *Human rights quarterly*, vol. 16, n° 4, novembre 1994, p. 693 à 714.

Scott, Craig, The interdependence and permeability of human rights norms; towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights, *Osgoode hall law journal*, vol. 27, n° 4, 1989, p. 770 à 878.

Trubek, David M., Economic, social and cultural rights in the third world; human rights law and human needs programs, *Human rights in international law; legal and policy issues*, Theodor, Meron, dir. publ., Oxford, Clarendon Press, 1984, p. 205 à 272.

Türk, Danilo (Rapporteur spécial sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels), premier rapport intérimaire (E/CN.4/Sub.2/1990/19) et rapport final (E/CN.4/Sub.2/1992/16).



HAUT-COMMISSARIAT  
DES NATIONS UNIES  
AUX DROITS DE L'HOMME

# Droits de l'homme



NATIONS UNIES

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.