



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/1999/5
12 mai 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS
Vingtième session
Genève, 26 avril - 14 mai 1999
Point 7 de l'ordre du jour

QUESTIONS DE FOND AU REGARD DE LA MISE EN OEUVRE DU PACTE INTERNATIONAL
RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

OBSERVATION GÉNÉRALE 12 (vingtième session, 1999)

Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)

Introduction et principes de base

1. Le droit fondamental à une nourriture suffisante est reconnu dans plusieurs instruments du droit international. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en traite de façon plus complète qu'aucun autre instrument. Au paragraphe 1 de son article 11, les États parties reconnaissent "le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence" et, au paragraphe 2 du même article, ils reconnaissent que des mesures plus immédiates et urgentes peuvent être nécessaires pour assurer "le droit fondamental ... d'être à l'abri de la faim et de la malnutrition". Le droit fondamental à une nourriture suffisante est d'une importance cruciale pour la jouissance de tous les droits. Il s'applique à toute personne. Aussi les mots "pour elle-même et sa famille" figurant au paragraphe 1 de l'article 1 n'impliquent-ils pas de limitations de l'applicabilité de ce droit dans le cas d'individus ou lorsqu'il s'agit de ménages dont le chef est une femme.

2. Depuis 1979, le Comité a accumulé au fil des années, à l'occasion de l'examen des rapports des États parties, une quantité appréciable de renseignements concernant le droit à une nourriture suffisante. Il a noté que, bien qu'il existe pour la présentation des rapports des directives portant sur le droit à une nourriture suffisante, seuls quelques États parties ont fourni des renseignements suffisants et assez précis pour lui permettre de déterminer quelle est la situation dans les pays concernés et de mettre en évidence les obstacles à la réalisation de ce droit. La présente observation générale a pour but de préciser certains des principaux points que le Comité juge importants à propos du droit à une nourriture suffisante. Elle a été rédigée comme suite à la demande que les États Membres ont faite lors du Sommet mondial de l'alimentation, en 1996, de mieux définir les droits concernant la nourriture énoncés à l'article 11 du Pacte ainsi qu'à une invitation expresse adressée au Comité à accorder une attention particulière au Plan d'action adopté par le Sommet lorsqu'il surveille l'application des mesures spécifiques prévues à l'article 11 du Pacte.

3. Comme suite à ces demandes, le Comité a examiné les rapports et autres documents pertinents de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités relatifs au droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme; il a consacré à la question une journée de débat général lors de sa dix-septième session, en 1997, prenant en considération le projet de code international de conduite sur le droit fondamental à une alimentation suffisante élaboré par des organisations non gouvernementales internationales; il a participé à deux consultations d'experts sur le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, organisées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à Genève en décembre 1997, et à Rome en novembre 1998 conjointement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et a pris note de leurs rapports finals. En avril 1999, le Comité a participé à un colloque sur le contenu et les orientations des politiques et programmes d'alimentation et de nutrition envisagés dans l'optique des droits de l'homme, organisé par le Sous-Comité de la nutrition du Comité administratif de coordination à sa vingt-sixième session, à Genève, sous les auspices du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

4. Le Comité affirme que le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme. Il est également indissociable de la justice sociale et exige l'adoption, au niveau national comme au niveau international, de politiques économiques, environnementales et sociales appropriées visant à l'élimination de la pauvreté et à la réalisation de tous les droits de l'homme pour tous.

5. Bien que la communauté internationale ait fréquemment réaffirmé l'importance du respect intégral du droit à une nourriture suffisante, entre les normes énoncées à l'article 11 du Pacte et la situation qui règne dans de nombreuses parties du monde, l'écart reste préoccupant. Plus de 840 millions de personnes à travers le monde, pour la plupart dans les pays en développement, souffrent chroniquement de la faim; des millions de personnes

sont en proie à la famine par suite de catastrophes naturelles, de la multiplication des troubles civils et des guerres dans certaines régions et de l'utilisation de l'approvisionnement alimentaire comme arme politique. Le Comité relève que, si les problèmes de la faim et de la malnutrition sont souvent particulièrement aigus dans les pays en développement, la malnutrition, la sous-alimentation et d'autres problèmes qui mettent en jeu le droit à une nourriture suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim sont présents aussi dans certains des pays les plus avancés sur le plan économique. Fondamentalement, la cause du problème de la faim et de la malnutrition n'est pas le manque de nourriture mais le fait que de vastes segments de la population mondiale n'ont pas accès à la nourriture disponible, en raison entre autres de la pauvreté.

Contenu normatif des paragraphes 1 et 2 de l'article 11

6. Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Le droit à une nourriture suffisante ne doit donc pas être interprété dans le sens étroit ou restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques. Il doit être réalisé progressivement. Cela étant, les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 11, même en période de catastrophe naturelle ou autre.

Adéquation et durabilité de la disponibilité de nourriture et possibilité d'obtenir cette nourriture

7. La notion d'*adéquation* est particulièrement importante dans le cas du droit à l'alimentation car elle recouvre divers facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si tel ou tel aliment que l'on peut se procurer, ou tel ou tel régime alimentaire, peut être considéré comme le plus approprié compte tenu des circonstances au sens de l'article 11 du Pacte. La notion de *durabilité* est intrinsèquement liée à celle de nourriture suffisante ou *sécurité* alimentaire et implique que les générations actuelles et futures aient la possibilité d'obtenir cette nourriture. Ce que recouvre précisément la notion d'"*adéquation*" est dans une grande mesure déterminé par les conditions sociales, économiques, culturelles, climatiques, écologiques et autres, tandis que la "*durabilité*" renferme l'idée de disponibilité et de possibilité d'obtenir à long terme.

8. Le Comité estime que le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend les éléments suivants :

- la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu;
- l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme.

9. Pour satisfaire les *besoins alimentaires*, le régime alimentaire dans son ensemble doit contenir une combinaison des nutriments nécessaires pour assurer la croissance physique et mentale, le développement et la subsistance de l'individu, ainsi qu'une activité physique, conformément aux besoins physiologiques de l'être humain à tous les stades du cycle de vie et en fonction du sexe et de la profession. Il faudra donc peut-être prendre des mesures pour assurer, adapter ou renforcer la diversité de l'alimentation ainsi que des modes de consommation et d'alimentation appropriés, y compris l'allaitement au sein, tout en veillant à ce que des modifications de la disponibilité de nourriture et de l'accès aux approvisionnements alimentaires à tout le moins n'aient pas de répercussions négatives sur le régime et l'apport alimentaires.

10. Pour que la nourriture soit *exempte de substances nocives*, il faut que les pouvoirs publics et le secteur privé imposent des normes de sécurité des produits alimentaires et prennent une série de mesures de protection afin d'empêcher que les denrées alimentaires ne soient contaminées par frelatage et/ou par suite d'une mauvaise hygiène du milieu ou d'un traitement inapproprié aux différents stades de la chaîne alimentaire; il faut également veiller à identifier et à éviter ou détruire les toxines naturelles.

11. Pour que la nourriture soit *acceptable sur le plan culturel ou pour le consommateur*, il faut également tenir compte, dans toute la mesure possible, des valeurs subjectives, n'ayant rien à voir avec la nutrition, qui s'attachent aux aliments et à la consommation alimentaire, ainsi que des préoccupations du consommateur avisé quant à la nature des approvisionnements alimentaires auxquels il a accès.

12. La *disponibilité* de nourriture vise les possibilités soit de tirer directement son alimentation de la terre ou d'autres ressources naturelles, soit de disposer de systèmes de distribution, de traitement et de marché opérants capables d'acheminer les produits alimentaires du lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires en fonction de la demande.

13. L'*accessibilité* est à la fois économique et physique :

L'accessibilité économique signifie que les dépenses d'une personne ou d'un ménage consacrées à l'acquisition des denrées nécessaires pour assurer un régime alimentaire adéquat soient telles qu'elles n'entravent pas la satisfaction des autres besoins élémentaires. Elle s'applique à tout mode d'acquisition ou toute prestation par lesquels les gens se procurent leur nourriture et permet de déterminer dans quelle mesure le droit à une alimentation suffisante est assuré. Il se peut qu'il faille prêter attention dans le cadre de programmes spéciaux aux groupes socialement vulnérables, comme les personnes sans terre et les autres segments particulièrement démunis de la population.

L'accessibilité physique signifie que chacun, y compris les personnes physiquement vulnérables, comme les nourrissons et les jeunes enfants, les personnes âgées, les handicapés, les malades en phase terminale et les personnes qui ont des problèmes médicaux persistants, dont les malades mentaux, doit avoir accès à une nourriture suffisante. Il se peut qu'il faille prêter une attention particulière et parfois donner

la priorité à cet égard aux victimes de catastrophes naturelles, aux personnes vivant dans des zones exposées aux catastrophes et aux autres groupes particulièrement défavorisés. De nombreux groupes de population autochtones, dont l'accès à leurs terres ancestrales peut être menacé, sont particulièrement vulnérables.

Obligations et violations

14. La nature des obligations juridiques des États parties est énoncée à l'article 2 du Pacte et fait l'objet de l'Observation générale 3 du Comité (1990). La principale obligation consiste à agir en vue d'assurer *progressivement* le plein exercice du droit à une nourriture suffisante, ce qui impose l'obligation de progresser aussi rapidement que possible vers cet objectif. Chaque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim.

15. Comme tous les autres droits de l'homme, le droit à une nourriture suffisante impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation : les obligations de *respecter* et de *protéger* ce droit et de lui *donner effet*. Cette dernière obligation comprend en fait l'obligation de *prêter assistance* et celle de *distribuer des vivres*¹. L'obligation qu'ont les États parties de *respecter* le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès. Leur obligation de *protéger* ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'a l'État de *donner effet* à ce droit (en *faciliter l'exercice*) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour *donner effet* directement à ce droit (*distribuer des vivres*). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres.

16. Certaines des mesures à prendre à ces différents niveaux d'obligation des États parties ont un caractère immédiat, tandis que d'autres sont des mesures à long terme, de façon à assurer progressivement le plein exercice du droit à l'alimentation.

¹Initialement, trois niveaux d'obligation avaient été proposés : respecter le droit à l'alimentation, protéger ce droit et lui donner effet/prêter assistance (voir Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, Série d'études 1, New York, 1989 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.89.XIV.2)). Un niveau intermédiaire ("Faciliter" l'exercice du droit à l'alimentation) a été proposé pour les besoins du Comité, mais ce dernier a décidé de s'en tenir aux trois niveaux d'obligation.

17. Il y a violation du Pacte lorsqu'un État n'assure pas au moins le minimum essentiel requis pour que l'individu soit à l'abri de la faim. Pour déterminer quelles actions ou omissions constituent une violation du droit à l'alimentation, il est important de distinguer si l'État partie est dans l'incapacité de se conformer à cette obligation ou n'est pas enclin à le faire. Si un État partie fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès à l'alimentation à ceux qui ne peuvent le faire par eux-mêmes, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum. Ceci découle du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, en vertu duquel chacun des États parties est tenu de faire le nécessaire "au maximum de ses ressources disponibles", comme le Comité l'a précédemment souligné au paragraphe 10 de son Observation générale 3. Il incombe donc à l'État qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire.

18. En outre, toute discrimination en matière d'accès à la nourriture, ainsi qu'aux moyens et aux prestations permettant de se procurer de la nourriture, que cette discrimination soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, l'âge, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, dans le but d'infirmier la jouissance ou l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, ou d'y porter atteinte, constitue une violation du Pacte.

19. Des violations du droit à l'alimentation peuvent être le fait d'une action directe de l'État ou d'autres entités insuffisamment réglementées par l'État, à savoir : abrogation ou suspension formelle de la législation nécessaire à l'exercice permanent du droit à l'alimentation; déni de l'accès à l'alimentation à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou qu'elle soit anticipative; prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence; adoption de mesures législatives ou de politiques manifestement incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes touchant le droit à l'alimentation; et fait que l'État ne réglemente pas les activités de particuliers ou de groupes de façon à les empêcher de porter atteinte au droit d'autrui à l'alimentation, ou qu'il ne tient pas compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'alimentation lorsqu'il conclut des accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales.

20. Seuls les États sont parties au Pacte et ont donc, en dernière analyse, à rendre compte de la façon dont ils s'y conforment, mais tous les membres de la société - individus, familles, collectivités locales, organisations non gouvernementales, organisations de la société civile et secteur privé - ont des responsabilités dans la réalisation du droit à une nourriture suffisante. L'État doit assurer un environnement qui facilite l'exercice de ces responsabilités. Les entreprises privées - nationales et transnationales - doivent mener leurs activités dans le cadre d'un code de conduite qui favorise le respect du droit à une nourriture suffisante, arrêté d'un commun accord avec le Gouvernement et la société civile.

Mise en oeuvre à l'échelon national

21. Inévitablement, les moyens les plus appropriés de donner effet au droit à une alimentation suffisante varient de façon très sensible d'un État partie à l'autre. Chaque État a une certaine latitude pour choisir ses méthodes, mais le Pacte impose sans ambiguïté que chaque État partie prenne toutes mesures nécessaires pour faire en sorte que toute personne soit à l'abri de la faim et puisse jouir dès que possible du droit à une alimentation suffisante. Il faut pour cela adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, compte tenu des principes en matière de droits de l'homme qui définissent les objectifs, et formuler des politiques et des critères correspondants. L'État partie doit aussi recenser les ressources dont il dispose pour atteindre ces objectifs et définir la manière la plus rentable de les utiliser.

22. Cette stratégie devrait reposer sur la mise en évidence systématique des mesures et des activités correspondant à la situation et au contexte, s'inspirant du contenu normatif du droit à une nourriture suffisante et précisées en fonction des niveaux et de la nature des obligations des États parties visées au paragraphe 15 de la présente Observation générale. Ceci devrait faciliter la coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, et garantir que les politiques et les décisions administratives connexes sont compatibles avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

23. La formulation et l'application de stratégies nationales concernant le droit à l'alimentation passent par le respect intégral des principes de responsabilité, de transparence, de participation de la population, de décentralisation, d'efficacité du pouvoir législatif et d'indépendance du pouvoir judiciaire. La bonne gouvernance est indispensable à la réalisation de tous les droits de l'homme, s'agissant notamment d'éliminer la pauvreté et d'assurer un niveau de vie satisfaisant pour tous.

24. Il faudrait concevoir des mécanismes institutionnels appropriés pour assurer un processus représentatif tendant à la formulation d'une stratégie, en faisant appel à toutes les compétences disponibles dans le pays en matière d'alimentation et de nutrition. La stratégie devrait spécifier les responsabilités et les délais quant à l'application des mesures nécessaires.

25. La stratégie devrait viser les problèmes clés, prévoir des mesures portant sur tous les aspects du système alimentaire, à savoir la production, le traitement, la distribution et la consommation de produits alimentaires salubres, ainsi que des mesures parallèles dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité sociale. Il faudrait veiller à assurer la gestion et l'utilisation les plus durables des ressources naturelles et autres servant à la production alimentaire aux niveaux national, régional, local et à celui des ménages.

26. La stratégie devrait tenir particulièrement compte de la nécessité de prévenir la discrimination dans l'accès à la nourriture ou aux ressources servant à la production alimentaire. Elle devrait prévoir les garanties d'un accès sans restrictions et en pleine égalité aux ressources économiques,

en particulier pour les femmes, y compris le droit de posséder la terre et d'autres biens ainsi que d'en hériter, le droit au crédit, aux ressources naturelles et aux technologies appropriées; des mesures visant à faire respecter et à protéger l'emploi indépendant et le travail assurant la rémunération qui procure une existence décente aux salariés et à leur famille (comme stipulé à l'alinéa a) ii) de l'article 7 du Pacte); et la tenue de registres fonciers (portant notamment sur les forêts).

27. Dans le cadre de leurs obligations de protéger la base de ressources servant à la production alimentaire, les États parties devraient prendre les mesures voulues pour faire en sorte que les activités des entreprises privées et de la société civile soient en conformité avec le droit à l'alimentation.

28. Même lorsqu'un État fait face à de sévères limitations de ressources en raison d'un processus d'ajustement économique, d'une récession économique, de conditions climatiques ou d'autres facteurs, des dispositions devraient être prises pour donner spécialement effet au droit des groupes de population et des individus vulnérables à une nourriture suffisante.

Critères et législation-cadre

29. Pour mettre en oeuvre les stratégies de pays visées ci-dessus, les États devraient établir des critères pour le suivi à l'échelon national et international. À cet égard, ils devraient envisager d'adopter une *loi-cadre* en tant que principal instrument de l'application de leur stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation. Cette loi-cadre devrait contenir les dispositions ci-après : but; objectifs à atteindre et délai fixé à cet effet; moyens d'atteindre le but recherché, définis en termes généraux, s'agissant en particulier de la collaboration envisagée avec la société civile et le secteur privé ainsi qu'avec les organisations internationales; responsabilité institutionnelle de ce processus; et mécanismes nationaux de suivi du processus ainsi que procédures de recours possible. Les États parties devraient faire participer activement les organisations de la société civile à l'élaboration de ces critères et de la législation-cadre.

30. Les programmes et organismes compétents des Nations Unies devraient, sur demande, prêter leur concours à la rédaction de la législation-cadre et à l'examen de la législation sectorielle. La FAO, par exemple, dispose de compétences considérables et a accumulé une somme de connaissances concernant la législation dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) possède des compétences équivalentes en matière de législation touchant le droit des nourrissons et des jeunes enfants à une nourriture suffisante dans le cadre de la protection maternelle et infantile, y compris la législation visant à favoriser l'allaitement au sein, et touchant la réglementation de la commercialisation des substituts du lait maternel.

Suivi

31. Les États parties doivent mettre en place et faire fonctionner des mécanismes permettant de suivre les progrès accomplis dans la voie de la réalisation du droit de tous à une nourriture suffisante, de cerner les facteurs et les difficultés faisant obstacle à l'exécution de leurs

obligations et de faciliter l'adoption de mesures correctrices d'ordre législatif et administratif, notamment de mesures pour s'acquitter des obligations que leur imposent le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte.

Recours et responsabilité

32. Toute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international. Toutes les victimes de telles violations ont droit à une réparation adéquate - réparation, indemnisation, gain de cause ou garantie de non-répétition. Les médiateurs nationaux et les commissions nationales des droits de l'homme devraient prêter attention aux violations du droit à l'alimentation.

33. L'incorporation dans l'ordre juridique interne des instruments internationaux reconnaissant le droit à l'alimentation, ou la reconnaissance de leur applicabilité, peut accroître sensiblement le champ et l'efficacité des mesures correctrices et devrait être encouragée dans tous les cas. Les tribunaux seraient alors habilités à se prononcer sur les violations du contenu essentiel du droit à l'alimentation en invoquant directement les obligations découlant du Pacte.

34. Les magistrats et les autres membres des professions judiciaires sont invités à prêter plus d'attention, dans l'exercice de leurs fonctions, aux violations du droit à l'alimentation.

35. Les États parties doivent respecter et protéger le travail des défenseurs des droits de l'homme et des autres membres de la société civile qui aident les groupes vulnérables à exercer leur droit à une alimentation suffisante.

Obligations internationales

États parties

36. Dans l'esprit de l'article 56 de la Charte des Nations Unies, des dispositions spécifiques du paragraphe 1 de l'article 2, de l'article 11 et de l'article 23 du Pacte, et de la Déclaration de Rome du Sommet mondial de l'alimentation, les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à une nourriture suffisante. Pour s'acquitter de cet engagement, ils devraient prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin. Les États parties devraient, par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie de l'attention voulue et envisager d'élaborer à cette fin de nouveaux instruments juridiques internationaux.

37. Les États parties devraient s'abstenir en tout temps d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou des mesures analogues mettant en péril, dans d'autres pays, les conditions de la production de vivres et l'accès à l'alimentation. L'approvisionnement alimentaire ne devrait jamais

être utilisé comme instrument de pression politique ou économique. À cet égard, le Comité réaffirme la position qu'il a exprimée dans son Observation générale 8, concernant la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

États et organisations internationales

38. Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies, une responsabilité conjointe et individuelle de coopérer à la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une aide humanitaire en période d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Chaque État devrait contribuer à cette tâche selon ses capacités. Le rôle du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et de plus en plus celui de l'UNICEF et de la FAO, sont particulièrement importants à cet égard et devraient être renforcés. En matière d'aide alimentaire, priorité devrait être donnée aux populations les plus vulnérables.

39. Autant que faire se peut, l'aide alimentaire devrait être fournie de façon à ne pas avoir de répercussion néfaste sur les producteurs locaux et les marchés locaux, et devrait être organisée de manière à permettre aux bénéficiaires de recouvrer leur autonomie en matière alimentaire. Cette aide devrait être fonction des besoins des bénéficiaires. Les produits alimentaires faisant l'objet d'échanges internationaux ou livrés dans le cadre de programmes d'aide doivent être salubres et culturellement acceptables pour la population bénéficiaire.

ONU et autres organisations internationales

40. Le rôle que jouent les organismes des Nations Unies, notamment par le biais du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, au niveau des pays, en favorisant la réalisation du droit à l'alimentation revêt une importance particulière. Il faut poursuivre les efforts qui sont menés pour la réalisation de ce droit de façon à accroître la cohérence et l'interaction entre tous les acteurs concernés, y compris les diverses composantes de la société civile. Les organisations qui s'occupent d'alimentation - FAO, PAM et Fonds international pour le développement agricole (FIDA) -, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, devraient coopérer plus efficacement, en mettant à profit leurs compétences respectives, à la réalisation du droit à l'alimentation à l'échelon national, en respectant dûment leurs mandats respectifs.

41. Les institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, devraient faire une plus large place à la protection du droit à l'alimentation dans leurs politiques de prêt et leurs accords de crédit ainsi que dans les mesures internationales visant à régler la crise de la dette. Il faudrait veiller, conformément au paragraphe 9 de l'Observation générale 2 du Comité, à ce que dans tout programme d'ajustement structurel le droit à l'alimentation soit protégé.



**Conseil Économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/1999/10
8 décembre 1999

FRANÇAIS :
Original : ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS
Vingt et unième session
15 novembre - 3 décembre 1999

APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS
ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Observation générale 13 (vingt et unième session, 1999)

Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte)

1. L'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne humaine. En tant que droit qui concourt à l'autonomisation de l'individu, l'éducation est le principal outil qui permette à des adultes et à des enfants économiquement et socialement marginalisés de sortir de la pauvreté et de se procurer le moyen de participer pleinement à la vie de leur communauté. L'éducation joue un rôle majeur, qu'il s'agisse de rendre les femmes autonomes, de protéger les enfants contre l'exploitation de leur travail, l'exercice d'un travail dangereux ou l'exploitation sexuelle, de promouvoir les droits de l'homme et la démocratie, de préserver l'environnement ou encore de maîtriser l'accroissement de la population. L'éducation est de plus en plus considérée comme un des meilleurs investissements financiers que les États puissent réaliser. Cependant, son importance ne tient pas uniquement aux conséquences qu'elle a sur le plan pratique. Une tête bien faite, un esprit éclairé et actif capable de vagabonder librement est une des joies et des récompenses de l'existence.

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels consacre deux articles au droit à l'éducation, les articles 13 et 14. L'article 13, qui est la disposition la plus longue du Pacte, est en la matière la norme du droit international relatif aux droits de l'homme la plus large par sa portée et la plus détaillée. Le Comité a déjà adopté l'observation générale 11 relative à l'article 14 (plans d'action pour l'enseignement primaire). L'observation générale 11 et la présente observation générale se complètent et doivent être considérées conjointement. Le Comité n'est pas sans savoir que pour des millions de personnes à travers le monde, l'exercice du droit à l'éducation demeure un objectif lointain qui, de surcroît, dans de nombreux cas, s'éloigne de plus en plus. Le Comité est par ailleurs conscient des immenses obstacles structurels et autres qui empêchent l'application intégrale de l'article 13 dans de nombreux États parties.

3. En vue d'aider les États parties à appliquer le Pacte et à s'acquitter de l'obligation qu'ils ont de présenter des rapports, la présente observation générale porte essentiellement sur le contenu normatif de l'article 13 (section I, par. 4 à 42), quelques-unes des obligations qui en découlent (section II, par. 43 à 57) et certaines violations caractéristiques (section II, par. 58 et 59). Dans la section III, il est brièvement fait état des obligations qui incombent à des acteurs autres que les États parties. Cette observation générale est fondée sur l'expérience que le Comité a acquise au fil des ans en examinant les rapports des États parties.

I. LE CONTENU NORMATIF DE L'ARTICLE 13

Article 13, paragraphe 1 : Buts et objectifs de l'éducation

4. Les États parties conviennent que l'enseignement, public ou privé, formel ou non, doit tendre à la réalisation des buts et objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13. Le Comité note que ces objectifs reflètent les buts et principes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies, tels qu'ils sont consacrés aux Articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies. Ces objectifs se retrouvent aussi pour l'essentiel au paragraphe 2 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, encore que le paragraphe 1 de l'article 13 aille plus loin que la Déclaration sur trois points : l'éducation doit viser à l'épanouissement du "sens de la dignité" de la personnalité humaine; elle doit "mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre"; elle doit favoriser la compréhension entre tous les groupes "ethniques" ainsi qu'entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux. Parmi les objectifs qui sont communs à la Déclaration universelle des droits de l'homme (par. 2 de l'article 26) et au Pacte (par. 1 de l'article 13), le plus fondamental peut-être est que l'éducation "doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine".

5. Le Comité note que depuis l'adoption du Pacte par l'Assemblée générale en 1966, d'autres instruments internationaux ont développé les objectifs vers lesquels l'éducation doit tendre. Le Comité estime donc que les États parties sont tenus de veiller à ce que l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, réponde aux buts et aux objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13, interprété à la lumière de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous (Jomtien, Thaïlande, 1990) (art. 1), de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 29, par. 1), de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne (première partie, par. 33, et deuxième partie, par. 80), ainsi que du Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (par. 2). Si tous ces textes vont dans le même sens que le paragraphe 1 de l'article 13 du Pacte, ils renferment également certains éléments

qui n'y figurent pas expressément, par exemple la mention de l'égalité entre les sexes et du respect de l'environnement. Ces nouveaux éléments, implicitement contenus au paragraphe 1 de l'article 13, correspondent à une interprétation contemporaine de ce paragraphe. Le Comité est conforté dans cette opinion par le fait que les textes susmentionnés ont reçu un large appui dans toutes les régions du monde¹.

Article 13, paragraphe 2 : Droit de recevoir une éducation - observations générales

6. S'il est vrai que l'application précise de ces critères dépendra des conditions qui règnent dans chacun des États parties, il n'en demeure pas moins que l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, doit répondre aux caractéristiques interdépendantes et essentielles ci-après² :

a) Dotations – les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent exister en nombre suffisant à l'intérieur de la juridiction de l'État partie. Leur fonctionnement est tributaire de nombreux facteurs, dont l'environnement dans lequel ils opèrent : par exemple, dans tous les cas, il faudra probablement prévoir des bâtiments ou autres structures offrant un abri contre les éléments naturels, des toilettes tant pour les filles que les garçons, un approvisionnement en eau potable, des enseignants ayant reçu une formation et percevant des salaires compétitifs sur le plan intérieur, des matériels pédagogiques, etc.; dans d'autres cas, il faudra prévoir également certains équipements, par exemple une bibliothèque, des ordinateurs et du matériel informatique.

b) Accessibilité - les établissements d'enseignement et les programmes éducatifs doivent être accessibles à tout un chacun, sans discrimination, à l'intérieur de la juridiction de l'État partie. L'accessibilité revêt trois dimensions qui se chevauchent :

i) *Non-discrimination* : l'éducation doit être accessible à tous en droit et en fait, notamment aux groupes les plus vulnérables, sans discrimination fondée sur une quelconque des considérations sur lesquelles il est interdit de la fonder (voir les paragraphes 31 à 37 sur la non-discrimination);

ii) *Accessibilité physique* : l'enseignement doit être dispensé en un lieu raisonnablement accessible (par exemple dans une école de quartier) ou à travers les technologies modernes (par exemple l'enseignement à distance);

iii) *Accessibilité du point de vue économique* : l'éducation doit être économiquement à la portée de tous. Il y a lieu de noter à ce sujet que le paragraphe 2 de l'article 13 est libellé différemment selon le niveau d'enseignement considéré : l'enseignement primaire doit être "accessible gratuitement à tous", tandis que les États parties sont tenus d'instaurer progressivement la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur;

c) Acceptabilité - la forme et le contenu de l'enseignement, y compris les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques, doivent être acceptables (par exemple, pertinents, culturellement appropriés et de bonne qualité) pour les étudiants et, selon que de besoin, les parents - sous réserve des objectifs auxquels doit viser l'éducation, tels qu'ils sont énumérés

au paragraphe 1 de l'article 13, et des normes minimales en matière d'éducation qui peuvent être approuvées par l'État (voir les paragraphes 3 et 4 de l'article 13);

d) Adaptabilité - L'enseignement doit être souple de manière à pouvoir être adapté aux besoins de sociétés et de communautés en mutation, tout comme aux besoins des étudiants dans leur propre cadre social et culturel.

7. Dans l'application de ces critères "interdépendants et essentiels", c'est l'intérêt supérieur de l'apprenant qui doit l'emporter.

Article 13, paragraphe 2 a) : Droit à l'enseignement primaire

8. L'enseignement primaire doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux³.

9. Le Comité, pour interpréter correctement l'expression "enseignement primaire", se fonde sur la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous, où il est déclaré ce qui suit : "Le principal système de formation assurant l'éducation fondamentale des enfants en dehors de la famille est l'école primaire. L'enseignement primaire doit être universel, apporter une réponse aux besoins éducatifs fondamentaux de tous les enfants et tenir compte de la culture et des besoins de la communauté ainsi que des possibilités offertes par celle-ci" (art. 5). Les "besoins éducatifs fondamentaux" sont définis à l'article 1^{er} de la Déclaration⁴. Enseignement primaire et éducation de base, sans être synonymes, sont étroitement liés entre eux. À cet égard, le Comité entérine la position de l'UNICEF selon laquelle l'enseignement primaire est la composante la plus importante de l'éducation de base⁵.

10. Tel qu'il est défini au paragraphe 2 a) de l'article 13, l'enseignement primaire revêt deux caractéristiques qui lui sont propres : il est "obligatoire" et "accessible gratuitement à tous". Pour les observations du Comité sur ces deux notions, voir les paragraphes 6 et 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14 du Pacte.

Article 13, paragraphe 2 b) : Enseignement secondaire

11. L'enseignement secondaire doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux⁶.

12. S'il est vrai que l'enseignement secondaire, dans son contenu, variera d'un État partie à l'autre et dans le temps, il n'en reste pas moins qu'il est destiné à compléter l'éducation de base et à affermir la base d'une éducation permanente et de l'épanouissement de la personnalité. Il prépare les étudiants à l'enseignement professionnel et supérieur⁷. Le paragraphe 2 b) de l'article 13 s'applique à l'enseignement secondaire "sous ses différentes formes", ce qui signifie que l'enseignement secondaire requiert des programmes d'études souples et des systèmes de formation variés qui répondent aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents. Le Comité encourage les programmes éducatifs mis en place parallèlement au réseau scolaire ordinaire existant dans le secondaire.

13. Aux termes du paragraphe 2 b) de l'article 13, l'enseignement secondaire "doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité". Le mot "généralisé" signifie premièrement que l'enseignement secondaire n'est pas subordonné à la capacité ou à l'aptitude apparentes de l'apprenant et deuxièmement qu'il sera dispensé sur l'ensemble du territoire de manière à pouvoir être accessible à tous de la même manière. Pour l'interprétation du mot "accessible" donnée par le Comité, voir le paragraphe 6 ci-dessus. L'expression "par tous les moyens appropriés" renforce l'idée que les États parties doivent adopter des démarches variées et novatrices pour assurer un enseignement secondaire dans des contextes sociaux et culturels différents.

14. L'expression "l'instauration progressive de la gratuité" signifie que les États doivent certes donner la priorité à la gratuité de l'enseignement primaire, mais qu'ils ont aussi l'obligation de prendre des mesures concrètes en vue d'assurer à terme la gratuité de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur. Pour les observations générales du Comité sur la signification du mot "gratuité", voir le paragraphe 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14.

Enseignement technique et professionnel

15. L'enseignement technique et professionnel s'inscrit aussi bien dans le droit à l'éducation que dans le droit au travail (art. 6, par. 2). Le paragraphe 2 b) de l'article 13 se situe dans le cadre de l'enseignement secondaire, ce qui atteste son importance particulière à ce niveau. Toutefois, le paragraphe 2 de l'article 6 mentionne la formation technique et professionnelle en général, sans préciser le niveau auquel elle doit être dispensée, tout en lui reconnaissant un rôle plus large en ce qu'elle contribue "à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif". De même, la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que "l'enseignement technique et professionnel doit être généralisé" (art. 26, par. 1). Le Comité en conclut que l'enseignement technique et professionnel fait partie intégrante de l'enseignement, à tous les niveaux⁸.

16. L'initiation à la technologie et la préparation à l'entrée dans le monde du travail ne devraient pas être l'apanage de l'enseignement technique et professionnel : elles doivent être appréhendées comme un élément de l'enseignement général. La Convention de l'UNESCO sur l'enseignement technique et professionnel définit l'expression "enseignement technique et professionnel" comme désignant "toutes les formes et tous les degrés du processus d'éducation où interviennent, outre l'acquisition de connaissances générales, l'étude de techniques et de sciences connexes et l'acquisition de compétences pratiques, de savoir-faire, d'attitudes et d'éléments de compréhension en rapport avec les professions pouvant s'exercer dans les différents secteurs de la vie économique et sociale" (art. 1, al. a)). Cette position apparaît également dans certaines conventions de l'OIT⁹. Dans ce sens, le droit à l'enseignement technique et professionnel revêt les aspects suivants :

a) Il aide les étudiants à acquérir des connaissances et des compétences qui leur permettent de s'épanouir et de devenir autonomes et aptes à occuper un emploi, et contribue à la productivité de leur famille et de leur communauté, y compris le développement économique et social de l'État partie;

b) Il prend en considération le contexte éducatif, culturel et social de la population considérée; les compétences, connaissances et qualifications requises dans les différents secteurs de l'économie; et l'hygiène industrielle et le bien-être;

c) Il prévoit le recyclage des adultes dont les connaissances et compétences sont devenues obsolètes suite à l'évolution des techniques, de la situation économique ou du marché de l'emploi, ou aux transformations sociales ou autres;

d) Il comprend des programmes qui donnent aux étudiants, en particulier ceux des pays en développement, la possibilité de recevoir un enseignement technique et professionnel dans d'autres États, dans la perspective du transfert et de l'adaptation de technologies;

e) Compte tenu des dispositions du Pacte relatives à la non-discrimination et à l'égalité, il comprend des programmes d'enseignement technique et professionnel qui encouragent la formation technique et professionnelle des femmes, des filles, des jeunes non scolarisés, des jeunes sans emploi, des enfants de travailleurs migrants, des réfugiés, des personnes souffrant d'un handicap et des membres d'autres groupes défavorisés.

Article 13, paragraphe 2 c) : Droit à l'enseignement supérieur

17. L'enseignement supérieur doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux¹⁰.

18. L'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 est libellé sur le modèle de l'alinéa b) de ce même paragraphe, à trois différences près. L'alinéa c) ne mentionne ni l'enseignement "sous ses différentes formes" ni expressément l'enseignement technique et professionnel. De l'avis du Comité, ces deux omissions ne tiennent qu'à une différence d'éclairage. Pour répondre aux besoins des étudiants dans des contextes sociaux et culturels différents, l'enseignement supérieur doit être dispensé dans le cadre de programmes souples et de systèmes variés, comme par exemple l'enseignement à distance. Dans la pratique donc, et l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur doivent être accessibles "sous différentes formes". Par ailleurs, si l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13 ne mentionne pas l'enseignement technique et professionnel, c'est que, compte tenu du paragraphe 2 de l'article 6 du Pacte et du paragraphe 1 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'enseignement technique et professionnel fait partie intégrante de l'enseignement à tous les niveaux, dont l'enseignement supérieur¹¹.

19. La troisième différence, la plus importante, entre les alinéas b) et c) du paragraphe 2 de l'article 13 tient au fait que le premier stipule que l'enseignement secondaire "doit être généralisé et rendu accessible à tous", et le second que l'enseignement supérieur "doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun". Selon l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 13, l'enseignement supérieur n'a pas à être "généralisé : il doit uniquement être rendu accessible en fonction des capacités de chacun". Ces "capacités" devraient être appréciées eu égard à l'ensemble des connaissances et de l'expérience des intéressés.

20. Dans la mesure où le libellé des alinéas b) et c) du paragraphe 2 de l'article 13 est le même (il en est ainsi par exemple de l'expression "l'instauration progressive de la gratuité"), voir les observations qui précèdent à propos du paragraphe 2 b) de l'article 13.

Article 13, paragraphe 2 b) : Droit à l'éducation de base

21. L'éducation de base doit satisfaire aux critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité communs à l'enseignement sous toutes ses formes et à tous les niveaux¹².

22. D'une façon générale, l'éducation de base visée correspond à l'éducation fondamentale exposée dans la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous¹³. Selon le paragraphe 2 d) de l'article 13, "les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme" sont fondées à jouir du droit à l'éducation de base, ou éducation fondamentale telle que définie dans la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous.

23. Chacun ayant droit à ce qu'il soit répondu à ses "besoins éducatifs fondamentaux", au sens de la Déclaration mondiale, le droit à l'éducation de base n'est pas réservé à ceux "qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme". Il s'étend à tous ceux dont les "besoins éducatifs fondamentaux" n'ont pas été encore satisfaits.

24. Il est à souligner que la jouissance du droit à l'éducation de base n'est soumise à aucune condition d'âge ou de sexe : elle vaut pour les enfants, les adolescents et les adultes, y compris les personnes âgées. Dans ce sens, l'éducation de base fait partie intégrante de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente. L'éducation de base étant un droit qui s'applique à tous les groupes d'âge, les programmes et les systèmes éducatifs correspondants doivent être conçus de manière à convenir aux apprenants de tous âges.

Article 13, paragraphe 2 e) : Existence d'un réseau scolaire; mise en place d'un système adéquat de bourses; et amélioration des conditions matérielles du personnel enseignant

25. L'obligation de "poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" signifie que les États parties sont tenus d'élaborer dans cette perspective une stratégie d'ensemble. Cette stratégie doit concerner les établissements d'enseignement à tous les niveaux, mais le Pacte exige des États parties qu'ils accordent la priorité à l'enseignement primaire (voir par. 51). L'expression "poursuivre activement" sous-entend que les pouvoirs publics doivent accorder à la stratégie d'ensemble un certain rang de priorité et qu'en tout état de cause ils doivent l'appliquer vigoureusement.

26. L'expression "établir un système adéquat de bourses" doit être rapprochée des dispositions du Pacte sur la non-discrimination et l'égalité : le système de bourses doit favoriser, dans des conditions d'égalité, l'accès à l'éducation des personnes appartenant aux groupes défavorisés.

27. Alors que le Pacte stipule qu'il faut "améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant", les conditions générales de travail des enseignants se sont, dans la pratique, détériorées ces dernières années dans de nombreux États parties au point de devenir inacceptables. Ce phénomène, outre qu'il est incompatible avec le paragraphe 2 e) de l'article 13,

est un obstacle majeur à la pleine réalisation du droit des étudiants à l'éducation. Le Comité note par ailleurs la corrélation qui existe entre d'une part le paragraphe 2 e) de l'article 13 et de l'autre le paragraphe 2 de l'article 2, l'article 3 et les articles 6 à 8 du Pacte, en ce qui concerne notamment le droit des enseignants de s'organiser et de négocier des conventions collectives; il appelle l'attention des États parties sur la Recommandation conjointe UNESCO/OIT concernant la condition du personnel enseignant (1966) et la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (1997); et il demande instamment aux États parties de faire rapport sur les mesures prises pour garantir à l'ensemble du personnel enseignant des conditions et un statut à la hauteur de son rôle.

Article 13, paragraphes 3 et 4 : Droit à la liberté de l'éducation

28. Le paragraphe 3 de l'article 13 renferme deux éléments. Le premier concerne l'engagement des États parties de respecter la liberté des parents et des tuteurs de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions¹⁴. Le Comité considère que cet élément du paragraphe 3 de l'article 13 permet l'enseignement dans les établissements publics de sujets tels que l'histoire générale des religions et la morale, à condition qu'il soit dispensé d'une manière impartiale et objective, respectueuse des libertés d'opinion, de conviction et d'expression. Il note que l'enseignement dans un établissement public d'une religion ou d'une conviction donnée est incompatible avec le paragraphe 3 de l'article 13, à moins que ne soient prévues des exemptions ou des possibilités de choix non discriminatoires correspondant aux vœux des parents et des tuteurs.

29. Le second élément du paragraphe 3 de l'article 13 concerne la liberté des parents et des tuteurs de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, à condition qu'ils soient "conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation". Cette disposition est complétée par le paragraphe 4 de l'article 13, qui énonce notamment "la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement", sous réserve que ceux-ci soient conformes aux objectifs de l'éducation tels qu'énumérés au paragraphe 1 de l'article 13 et qu'ils répondent à certaines normes minimales. Ces normes minimales peuvent concerner l'admission, les programmes scolaires ou la reconnaissance des diplômes. Elles doivent être à leur tour conformes aux objectifs de l'éducation énoncés au paragraphe 1 de l'article 13.

30. En vertu du paragraphe 4 de l'article 13, toute personne, y compris les non-nationaux, est libre de créer et de diriger des établissements d'enseignement. Cette liberté s'étend aux "personnes morales". Elle englobe le droit de créer et de diriger tout type d'établissement d'enseignement, y compris des écoles maternelles, des universités et des centres d'éducation pour adultes. Elle est assujettie à l'obligation de conformité avec les objectifs de l'éducation visés au paragraphe 1 de l'article 13 et avec les normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'État en matière d'éducation. Compte tenu des principes de non-discrimination, d'égalité des chances et de participation effective de tous à la vie de la société, l'État est tenu de veiller à ce que la liberté dont il est question au paragraphe 4 de l'article 13 ne se traduise pas par des disparités extrêmes des possibilités d'éducation pour certains groupes sociaux.

Article 13 : Notions spéciales d'application générale

Non-discrimination et égalité de traitement

31. L'interdiction de la discrimination, qui est consacrée au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, n'est ni sujette à une mise en oeuvre progressive ni tributaire des ressources disponibles : elle s'applique sans réserve et directement à tous les aspects de l'enseignement et vaut pour tous les motifs sur lesquels le droit international interdit de fonder l'exercice d'une discrimination quelle qu'elle soit. Le Comité interprète le paragraphe 2 de l'article 2 et l'article 3 à la lumière de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et des dispositions pertinentes de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, de 1989 (Convention No 169), et il souhaite appeler l'attention sur les considérations qui suivent.

32. L'adoption à titre temporaire de mesures spéciales destinées à garantir aux hommes et aux femmes et aux groupes défavorisés l'égalité de fait ne constitue pas une violation du principe de non-discrimination pour ce qui est du droit à l'éducation, dès lors que ces mesures ne conduisent pas à l'application aux divers groupes de normes inégales ou distinctes et à condition qu'elles ne soient pas maintenues une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient.

33. Dans certaines circonstances, l'existence de systèmes ou d'établissements d'enseignement séparés destinés aux groupes entrant dans l'une des catégories énumérées au paragraphe 2 de l'article 2 sera réputée ne pas constituer une violation du Pacte. À cet égard, le Comité reprend à son compte l'article 2 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (1960)¹⁵.

34. Le Comité prend note de l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'alinéa e) de l'article 3 de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et confirme que le principe de non-discrimination s'étend à toutes les personnes d'âge scolaire qui résident sur le territoire d'un État partie, y compris les non-nationaux, indépendamment de leur statut juridique.

35. De grandes disparités en matière de dotations budgétaires qui se traduisent par la prestation de services de qualité différente selon le lieu de résidence des bénéficiaires peuvent constituer une discrimination au sens du Pacte.

36. Le Comité confirme le paragraphe 35 de son observation générale 5, qui traite du droit à l'éducation des personnes souffrant d'un handicap, de même que les paragraphes 36 à 42 de son observation générale 6, qui portent sur la situation des personnes âgées au regard des articles 13 à 15 du Pacte.

37. Les États parties doivent exercer un contrôle sur l'éducation - englobant l'ensemble des politiques éducatives, des établissements d'enseignement, des programmes, des dépenses et autres pratiques - de manière à détecter toute discrimination de fait et à y remédier. Les statistiques

relatives à l'éducation devraient être ventilées par motif sur lequel il est interdit de fonder l'exercice d'une discrimination.

*Libertés académiques et autonomie des établissements d'enseignement*¹⁶

38. Ayant examiné les rapports de nombreux États parties, le Comité est parvenu à la conclusion que le droit à l'éducation ne peut être exercé que s'il s'accompagne des libertés académiques tant pour le personnel enseignant que pour les étudiants. C'est pourquoi il juge bon et utile, même si cette question n'est pas explicitement visée à l'article 13, de formuler quelques observations à ce sujet. Les observations qui suivent concernent spécialement les établissements d'enseignement supérieur car, comme le Comité a pu le constater, le personnel enseignant de l'enseignement supérieur et les étudiants de l'enseignement supérieur sont particulièrement exposés aux pressions politiques et autres, ce qui sape les libertés académiques. Le Comité souhaite cependant souligner que le personnel enseignant et les élèves, à tous les niveaux de l'enseignement, sont fondés à jouir des libertés académiques, de sorte que nombre des observations ci-après sont d'application générale.

39. Les membres de la communauté universitaire sont libres, individuellement ou collectivement, d'acquérir, développer et transmettre savoir et idées à travers la recherche, l'enseignement, l'étude, les discussions, la documentation, la production, la création ou les publications. Les libertés académiques englobent la liberté pour l'individu d'exprimer librement ses opinions sur l'institution ou le système dans lequel il travaille, d'exercer ses fonctions sans être soumis à des mesures discriminatoires et sans crainte de répression de la part de l'État ou de tout autre acteur, de participer aux travaux d'organismes universitaires professionnels ou représentatifs et de jouir de tous les droits de l'homme reconnus sur le plan international applicables aux autres individus relevant de la même juridiction. La jouissance des libertés académiques a pour contrepartie des obligations, par exemple celles de respecter les libertés académiques d'autrui, de garantir un débat contradictoire équitable et de réserver le même traitement à tous sans discrimination fondée sur l'un ou l'autre des motifs prescrits.

40. L'exercice des libertés académiques nécessite l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur. Être autonome, c'est pour un établissement d'enseignement supérieur jouir du degré d'indépendance dont il a besoin pour prendre des décisions efficaces, qu'il s'agisse de ses travaux, de ses normes, de sa gestion ou de ses activités connexes. Il reste que cette autonomie doit être compatible avec les systèmes de contrôle public, en ce qui concerne en particulier les fonds octroyés par l'État. Vu les importants investissements publics réalisés dans l'enseignement supérieur, il importe d'établir un équilibre satisfaisant entre l'autonomie de l'établissement et l'obligation qu'il a de rendre des comptes. Dans ce domaine, il n'existe pas d'arrangement type unique : les arrangements institutionnels doivent néanmoins être raisonnables, justes et équitables et aussi transparents et ouverts à la participation que possible.

*La discipline scolaire*¹⁷

41. De l'avis du Comité, les châtiments corporels sont incompatibles avec un des principes directeurs clefs du droit international relatif aux droits de l'homme, inscrit au préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des deux Pactes, à savoir la dignité humaine¹⁸. D'autres règles disciplinaires peuvent l'être aussi, par exemple l'humiliation en public. De même,

aucune règle de discipline ne devrait bafouer d'autres droits protégés par le Pacte, comme le droit à une alimentation. Les États parties sont dans l'obligation de prendre des mesures pour veiller à ce qu'aucun établissement d'enseignement, public ou privé,

relevant de leur juridiction n'applique de règles disciplinaires incompatibles avec le Pacte. Le Comité salue les initiatives que certains États parties ont prises pour inciter les établissements d'enseignement à appréhender le problème de la discipline scolaire sous un angle "positif", non violent.

Limitations apportées à l'article 13

42. Le Comité tient à souligner que la clause restrictive du Pacte, à savoir l'article 4, vise principalement à protéger les droits des individus, plus qu'il n'autorise l'État à imposer des restrictions. L'État partie qui prononce la fermeture d'une université ou d'un autre établissement d'enseignement pour des motifs tels que la sécurité nationale ou la préservation de l'ordre public est tenu de justifier une mesure aussi grave au regard de chacune des conditions énoncées à l'article 4.

II. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS PARTIES ET MANQUEMENTS À CES OBLIGATIONS

Obligations juridiques générales

43. S'il est vrai que le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat¹⁹. Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à l'éducation : par exemple celle de "garantir" qu'il sera exercé "sans discrimination aucune" (art. 2, par. 2) et celle d'"agir" (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application pleine et entière de l'article 13²⁰. Les mesures à prendre à cet effet doivent avoir un caractère "délibéré, concret et viser" au plein exercice du droit à l'éducation.

44. Le fait que la réalisation du droit à l'éducation s'inscrit dans le temps, c'est-à-dire qu'elle s'opère "progressivement", ne devrait pas être interprété comme privant les obligations de l'État partie de tout contenu effectif. Il signifie que les États parties ont pour obligation précise et constante "d'oeuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible" pour appliquer intégralement l'article 13²¹.

45. Tout laisse supposer que le Pacte n'autorise aucune mesure régressive s'agissant du droit à l'éducation, ni d'ailleurs des autres droits qui y sont énumérés. S'il prend une mesure délibérément régressive, l'État partie considéré doit apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et qu'elle est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte et à l'ensemble des ressources disponibles²².

46. Le droit à l'éducation, à l'instar de tous les droits de l'homme, impose trois catégories ou niveaux d'obligations aux États parties : les obligations de le respecter, de le protéger et de le mettre en oeuvre. Cette dernière englobe du même coup deux obligations, celle d'en faciliter l'exercice et celle de l'assurer.

47. L'obligation de respecter le droit à l'éducation requiert des États parties qu'ils évitent de prendre des mesures susceptibles d'en entraver ou d'en empêcher l'exercice. L'obligation de le protéger requiert des États parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans son exercice. L'obligation de faciliter l'exercice du droit à l'éducation requiert des États qu'ils prennent des mesures concrètes permettant aux particuliers et aux communautés de jouir du droit à l'éducation et les aidant à le faire. Enfin, les États parties ont pour obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation. D'une façon générale, ils sont tenus d'assurer l'exercice d'un droit donné énoncé dans le Pacte lorsqu'un particulier ou un groupe de particuliers sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens dont ils disposent. Il reste que la portée de cette obligation est toujours subordonnée au libellé du Pacte.

48. À cet égard, deux aspects de l'article 13 méritent de retenir l'attention. Premièrement, cet article part à l'évidence du postulat que les États assument au premier chef la responsabilité de fournir directement des services éducatifs dans la plupart des cas : les États parties reconnaissent par exemple qu'"il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" (art. 13, par. 2 e)). Deuxièmement, vu que le libellé du paragraphe 2 de l'article 13 est différent selon qu'il s'agit de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur ou de l'éducation de base, les paramètres définissant l'obligation des États parties d'assurer l'exercice du droit à l'éducation ne sont pas les mêmes pour tous les niveaux de l'enseignement. Il ressort ainsi du libellé du Pacte que les États parties ont pour obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation, mais que l'ampleur de cette obligation n'est pas la même pour tous les niveaux ou tous les types d'enseignement. Le Comité constate que cette interprétation de l'obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation dans le cadre de l'article 13 coïncide avec la législation et la pratique de nombreux États parties.

Obligations juridiques spécifiques

49. Les États parties sont tenus de veiller à ce que les programmes d'enseignement, à tous les niveaux du système éducatif, tendent vers les objectifs énumérés au paragraphe 1 de l'article 13²³. Les États parties sont dans l'obligation de mettre en place et de maintenir un système transparent et efficace pour s'assurer que l'éducation est en fait axée sur les objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13.

50. S'agissant du paragraphe 2 de l'article 13, les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en oeuvre le droit à l'éducation pour ce qui est de chacune de ses "caractéristiques essentielles" (dotations, accessibilité, acceptabilité, adaptabilité). Par exemple, un État doit respecter la fourniture de services éducatifs en ne fermant pas les écoles privées; protéger l'accessibilité à l'éducation en veillant à ce que des tiers, y compris des parents et des employeurs, n'empêchent pas les filles de fréquenter l'école; faciliter l'acceptabilité de l'éducation en prenant des mesures concrètes pour faire en sorte que l'éducation convienne du point de vue culturel aux minorités et aux peuples autochtones et qu'elle soit de bonne qualité pour tous; assurer l'adaptabilité de l'éducation en élaborant et en finançant des programmes scolaires qui reflètent les besoins actuels des étudiants dans un monde en mutation; et assurer la fourniture de services éducatifs en s'employant à mettre en place un réseau d'écoles, notamment en construisant des salles de classe, en offrant des programmes, en fournissant des matériels didactiques, en formant des enseignants et en leur versant un traitement compétitif sur le plan intérieur.

51. Comme on l'a vu, les obligations des États parties dans le domaine de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur et de l'éducation de base ne sont pas identiques. Il ressort du libellé du paragraphe 2 de l'article 13 que les États parties ont pour obligation d'accorder la priorité à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit²⁴. Le fait que l'article 14 donne la priorité à l'enseignement primaire vient renforcer cette interprétation. L'obligation d'assurer un enseignement primaire à tous est une obligation immédiate pour tous les États parties.

52. En ce qui concerne les alinéas b) à d) du paragraphe 2 de l'article 13, les États parties ont pour obligation immédiate d'"agir" en vue d'assurer à toutes les personnes relevant de leur juridiction un enseignement secondaire et supérieur et une éducation de base. Au minimum, ils sont tenus d'adopter et de mettre en oeuvre une stratégie nationale d'éducation englobant l'enseignement secondaire et supérieur et l'éducation de base, conformément au Pacte. Cette stratégie devrait prévoir des mécanismes, par exemple des indicateurs et des critères, à partir desquels il serait possible de suivre de près les progrès en la matière.

53. En vertu de l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 13, les États parties sont tenus de veiller à l'établissement d'un système adéquat de bourses au profit des groupes défavorisés²⁵. L'obligation de poursuivre activement "le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons" renforce l'idée que les États parties ont au premier chef la charge d'assurer directement l'exercice du droit à l'éducation dans la plupart des cas²⁶.

54. Les États parties sont tenus d'établir des "normes minimales en matière d'éducation" auxquelles tous les établissements d'enseignement privés créés conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 13 doivent se conformer. Ils doivent par ailleurs disposer d'un système transparent et efficace permettant de s'assurer du respect de ces normes. Les États parties n'ont nullement l'obligation de financer des établissements créés en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 13, mais si un État choisit de verser une subvention à des établissements d'enseignement privés, il doit le faire sur une base non discriminatoire.

55. Les États parties doivent faire en sorte que les communautés et les familles ne soient pas tributaires du travail des enfants. Le Comité affirme tout particulièrement l'importance que l'éducation revêt dans l'élimination du travail des enfants, ainsi que les obligations énoncées au paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de 1999 sur les pires formes de travail des enfants (Convention No 182)²⁷. En outre, compte tenu du paragraphe 2 de l'article 2, les États parties doivent s'efforcer de faire disparaître les stéréotypes sexistes et autres qui entravent l'accès à l'éducation des filles, des femmes et d'autres personnes appartenant à des groupes défavorisés.

56. Dans son observation générale 3, le Comité a appelé l'attention sur l'obligation que chacun des États parties a d'"agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique", pour mettre pleinement en oeuvre les droits reconnus dans le Pacte, dont le droit à l'éducation²⁸. Le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte, l'Article 56 de la Charte des Nations Unies, l'article 10 de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous et le paragraphe 34 de la première partie de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne renforcent tous l'obligation que les États parties ont d'apporter à l'échelle internationale leur aide et leur concours en vue de la pleine réalisation du droit à l'éducation. Dans le cadre de la négociation et de la ratification des accords internationaux,

les États parties devraient prendre des mesures pour faire en sorte que ces instruments n'aient pas d'effet préjudiciable sur le droit à l'éducation. De même, ils sont tenus de veiller, en tant que membres d'organisations internationales, y compris les organisations internationales financières, à ce que leurs actes prennent dûment en considération le droit à l'éducation.

57. Dans son observation générale 3, le Comité a confirmé que les États parties ont "l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel" de chacun des droits énoncés dans le Pacte, dont le droit à l'éducation. Dans le contexte de l'article 13, cette "obligation fondamentale minimum" englobe l'obligation d'assurer l'accès, sans discrimination, aux établissements d'enseignement et aux programmes éducatifs publics; de veiller à ce que l'éducation dispensée soit conforme aux objectifs exposés au paragraphe 1 de l'article 13; d'assurer un enseignement primaire à tous, conformément au paragraphe 2 a) de l'article 13; d'adopter et de mettre en oeuvre une stratégie nationale en matière d'éducation qui englobe l'enseignement secondaire et supérieur et l'éducation de base; et de garantir le libre choix de l'éducation, sans ingérence de l'État ou de tiers, sous réserve qu'elle soit conforme aux "normes minimales en matière d'éducation" (art. 13, par. 3 et 4).

Manquements aux obligations

58. Lorsque le contenu normatif de l'article 13 (section I) est appliqué aux obligations tant générales que spécifiques des États parties (section II), il en résulte un processus dynamique qui permet de mettre plus facilement en évidence les atteintes au droit à l'éducation. Le droit à l'éducation peut être violé du fait d'une action directe de l'État partie (action) ou du fait de la non-adoption de mesures requises par le Pacte (omission).

59. À titre indicatif, les manquements à l'article 13 peuvent comprendre : le fait d'adopter, ou de ne pas abroger, des dispositions législatives qui établissent en matière d'éducation une discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes, fondée sur un quelconque des motifs sur lesquels il est précisément interdit de la fonder; le fait de ne pas adopter de mesures destinées à s'attaquer concrètement à la discrimination dans le domaine de l'enseignement; l'application de programmes scolaires qui ne cadrent pas avec les objectifs de l'éducation énoncés au paragraphe 1 de l'article 13; l'absence de système transparent et efficace permettant de s'assurer de la conformité de l'éducation avec le paragraphe 1 de l'article 13; le fait de ne pas assurer, à titre prioritaire, un enseignement primaire obligatoire et accessible à tous gratuitement; le fait de ne pas prendre des mesures ayant un caractère délibéré et concret et visant à la réalisation progressive du droit à l'enseignement secondaire et supérieur et à l'éducation de base conformément aux alinéas b) à d) du paragraphe 2 de l'article 13; l'interdiction d'établissements d'enseignement privés; le fait de ne pas s'assurer que les établissements d'enseignement privés se conforment aux "normes minimales en matière d'éducation" requises en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 13; le déni des libertés académiques au personnel et aux étudiants; la fermeture d'établissements d'enseignement en période de tensions politiques, en violation de l'article 4.

III. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ACTEURS AUTRES QUE LES ÉTATS PARTIES

60. Compte tenu de l'article 22 du Pacte, le rôle revenant aux organismes des Nations Unies, notamment au niveau des pays à travers le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, est d'une importance toute particulière en vue de la mise en œuvre des dispositions de l'article 13. Il conviendrait de déployer des efforts coordonnés en faveur de l'exercice du droit à l'éducation, afin d'améliorer l'harmonisation et l'interaction des mesures prises par tous les acteurs concernés, dont les diverses composantes de la société civile. L'UNESCO, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'UNICEF, le BIT, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le Fonds monétaire international et les autres organismes des Nations Unies compétents devraient intensifier leur coopération aux fins de la mise en œuvre du droit à l'éducation au niveau national, compte dûment tenu de leurs mandats spécifiques et en fonction de leurs compétences respectives. Les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le FMI, devraient en particulier faire une place plus grande à la protection du droit à l'éducation dans leur politique de prêt, leurs accords de crédit et leurs programmes d'ajustement structurel de même que dans le cadre des mesures prises pour faire front à la crise de la dette²⁹. En examinant les rapports des États parties, le Comité examinera les effets de l'aide apportée par les acteurs autres que les États parties sur l'aptitude des États à s'acquitter de leurs obligations au titre de l'article 13. L'adoption par les institutions spécialisées, les programmes et les organes des Nations Unies d'une démarche fondée sur les droits de l'homme facilitera grandement la mise en œuvre du droit à l'éducation.

Notes

¹ La Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous a été adoptée par 155 délégations gouvernementales; la Déclaration et le Programme d'action de Vienne ont été adoptés par 171 délégations gouvernementales; 191 États ont ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant ou y ont adhéré; le Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme a été adopté par consensus en tant que résolution de l'Assemblée générale (49/184).

² Cette démarche coïncide avec le cadre analytique adopté par le Comité en ce qui concerne les droits à un logement convenable et à une nourriture suffisante, ainsi qu'avec les travaux de la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit à l'éducation. Dans son observation générale 4, le Comité a énuméré un certain nombre de facteurs qui influent sur le droit à un logement convenable, dont "l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures", "la capacité de paiement", "la facilité d'accès" et "le respect du milieu culturel". Dans son observation générale 12, le Comité a défini les éléments constitutifs du droit à une nourriture suffisante, comme par exemple "la disponibilité" de nourriture, "l'acceptabilité" et "l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture". Dans son rapport préliminaire à la Commission des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation a défini "quatre traits essentiels qui devraient être ceux de l'école primaire, à savoir : dotations suffisantes, accessibilité, acceptabilité et adaptabilité" (E/CN.4/1999/49, par.50).

³ Voir par. 6.

⁴ La Déclaration définit les "besoins éducatifs fondamentaux" comme suit : "Ces besoins concernent aussi bien les outils d'apprentissage essentiels (lecture, écriture, expression orale, calcul, résolution de problèmes) que les contenus éducatifs fondamentaux (connaissances, aptitudes, valeurs, attitudes) dont l'être humain a besoin pour survivre, pour développer toutes ses facultés, pour vivre et travailler dans la dignité, pour participer pleinement au développement, pour améliorer la qualité de son existence, pour prendre des décisions éclairées et pour continuer à apprendre" (art. 1).

⁵ *Advocacy Kit, Basic Education 1999* (UNICEF), sect. 1, p. 1.

⁶ Voir par. 6.

⁷ Voir Classification internationale type de l'éducation, 1997, UNESCO, par. 52.

⁸ Position qui ressort également de la Convention de 1975 sur la mise en valeur des ressources humaines (Convention No 142) et de la Convention de 1962 sur la politique sociale (objectifs et normes de base) (Convention No 117) de l'Organisation internationale du Travail.

⁹ Voir note 8.

¹⁰ Voir par. 6.

¹¹ Voir par. 15.

¹² Voir par. 6

¹³ Voir par. 9.

¹⁴ Cette clause reprend celle du paragraphe 4 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et a un lien avec la liberté d'enseigner une religion ou une conviction proclamée au paragraphe 1 dudit article. (Voir l'observation générale 22 du Comité des droits de l'homme, qui concerne l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, quarante-huitième session, 1993.) Le Comité note que le caractère fondamental de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est attesté par le fait qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte, il ne peut y être dérogé même en cas de danger public exceptionnel.

¹⁵ L'article 2 est libellé comme suit :

"Lorsqu'elles sont admises par l'État, les situations suivantes ne sont pas considérées comme constituant des discriminations au sens de l'article premier de la présente Convention :

a) La création ou le maintien de systèmes ou d'établissements d'enseignement séparés pour les élèves des deux sexes, lorsque ces systèmes ou établissements présentent des facilités d'accès à l'enseignement équivalentes, disposent d'un personnel enseignant possédant des qualifications de même ordre, ainsi que de locaux scolaires et d'un équipement de même qualité, et permettent de suivre les mêmes programmes d'études ou des programmes d'études équivalents;

b) La création ou le maintien, pour des motifs d'ordre religieux ou linguistiques, de systèmes ou d'établissements séparés dispensant un enseignement qui correspond au choix des parents ou tuteurs légaux des élèves, si l'adhésion à ces systèmes ou la fréquentation de ces établissements demeure facultative et si l'enseignement dispensé est conforme aux normes qui peuvent avoir été prescrites ou approuvées par les autorités compétentes, en particulier pour l'enseignement du même degré;

c) La création ou le maintien d'établissements d'enseignement privés, si ces établissements ont pour objet non d'assurer l'exclusion d'un groupe quelconque, mais d'ajouter aux possibilités d'enseignement qu'offrent les pouvoirs publics, si leur fonctionnement répond à cet objet et si l'enseignement dispensé est conforme aux normes qui peuvent avoir été prescrites ou approuvées par les autorités compétentes, en particulier pour l'enseignement du même degré."

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

¹⁷ En formulant ce paragraphe, le Comité a pris note de la jurisprudence qui se développe dans d'autres instances relevant du système international de protection des droits de l'homme, comme par exemple l'interprétation que le Comité des droits de l'enfant a donnée du paragraphe 2 de l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'interprétation de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques donnée par le Comité des droits de l'homme.

¹⁸ Le Comité note qu'il n'est pas évoqué au paragraphe 2 de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais les rédacteurs du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont expressément cité l'épanouissement de la dignité de la

personnalité humaine au nombre des objectifs vers lesquels l'éducation doit obligatoirement tendre (art. 13, par. 1).

¹⁹ Voir le paragraphe 1 de l'observation générale 3 du Comité.

²⁰ Voir le paragraphe 2 de l'observation générale 3 du Comité.

²¹ Voir le paragraphe 9 de l'observation générale 3 du Comité.

²² Voir le paragraphe 9 de l'observation générale 3 du Comité.

²³ Il existe de nombreux ouvrages de référence auxquels les États parties peuvent se reporter, comme par exemple les *Guidelines for Curriculum and Textbook Development in International Education* (ED/ECS/HCI) de l'UNESCO. Un des objectifs du paragraphe 1 de l'article 13 consiste à "renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Dans ce contexte, les États parties devraient se reporter aux initiatives élaborées dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme. Le Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme, adopté par l'Assemblée générale en 1996, et les Directives pour l'établissement des plans nationaux d'éducation en matière de droits de l'homme mises au point par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour aider les États dans l'action à mener dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme sont à cet égard particulièrement instructifs.

²⁴ À propos de la signification des mots "obligatoire" et "gratuité", voir les paragraphes 6 et 7 de l'observation générale 11 relative à l'article 14.

²⁵ Dans certains cas, la mise en place d'un tel système pourrait être un objectif tout à fait indiqué de l'assistance et de la coopération internationales envisagées au paragraphe 1 de l'article 2.

²⁶ Comme l'UNICEF l'a fait observer dans le contexte de l'éducation de base, "seul l'État peut rassembler toutes les composantes dans un système éducatif cohérent mais néanmoins flexible". La situation des enfants dans le monde 1999, "La révolution de l'éducation", p. 69.

²⁷ Aux termes du paragraphe 2 de l'article 7, "[t]out Membre doit, en tenant compte de l'importance de l'éducation en vue de l'élimination du travail des enfants, prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour : [...] c) assurer l'accès à l'éducation de base gratuite et, lorsque cela est possible et approprié, à la formation professionnelle pour tous les enfants qui auront été soustraits aux pires formes de travail des enfants" (Convention No 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants, 1999).

²⁸ Voir l'observation générale 3 du Comité, par. 13 et 14.

²⁹ Voir l'observation générale 2 du Comité, par. 9.



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/2000/4
11 août 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS
Vingt-deuxième session
Genève, 25 avril-12 mai 2000
Point 3 de l'ordre du jour

QUESTIONS DE FOND CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DU
PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS

Observation générale No 14 (2000)

Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte international
relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)

1. La santé est un droit fondamental de l'être humain, indispensable à l'exercice des autres droits de l'être humain. Toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé susceptible d'être atteint, lui permettant de vivre dans la dignité. La réalisation du droit à la santé peut être assurée par de nombreuses démarches, qui sont complémentaires, notamment la formulation de politiques en matière de santé ou la mise en œuvre de programmes de santé tels qu'ils sont élaborés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ou l'adoption d'instruments juridiques spécifiques. En outre, le droit à la santé comprend certains éléments dont le respect est garanti par la loi¹.

2. Le droit de l'être humain à la santé est consacré dans de nombreux instruments internationaux. La Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit, au paragraphe 1 de son article 25 : "Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires". Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient l'article le plus complet consacré dans le droit international des droits de l'homme au droit à la santé. Conformément au paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte, les États parties reconnaissent "le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre" et le paragraphe 2

de l'article 12 contient une énumération, à titre d'illustration, d'un certain nombre de "mesures que les États parties ... prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit". En outre, le droit à la santé est consacré, notamment, au paragraphe e) iv) de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, au paragraphe 1 f) de l'article 11 et à l'article 12 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 et à l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989. Plusieurs instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent également le droit à la santé, notamment la Charte sociale européenne de 1961, telle que révisée (art. 11), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (art. 16) et le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels de 1988 (art. 10). De même, le droit à la santé a été proclamé par la Commission des droits de l'homme² ainsi que dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993 et d'autres instruments internationaux³.

3. Le droit à la santé est étroitement lié à d'autres droits de l'homme et dépend de leur réalisation : il s'agit des droits énoncés dans la Charte internationale des droits de l'homme, à savoir les droits à l'alimentation, au logement, au travail, à l'éducation, à la dignité humaine, à la vie, à la non-discrimination et à l'égalité, le droit de ne pas être soumis à la torture, le droit au respect de la vie privée, le droit d'accès à l'information et les droits à la liberté d'association, de réunion et de mouvement. Ces droits et libertés, notamment, sont des composantes intrinsèques du droit à la santé.

4. Lors de la rédaction de l'article 12 du Pacte, la Troisième Commission de l'Assemblée générale de l'ONU n'a pas repris la définition de la santé contenue dans le préambule de la Constitution de l'OMS, pour laquelle "la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité". Toutefois, la formulation "le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre" figurant au paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte ne se limite pas au droit aux soins de santé. Au contraire, comme il ressort du processus d'élaboration et du libellé spécifique du paragraphe 2 de l'article 12, le droit à la santé englobe une grande diversité de facteurs socioéconomiques de nature à promouvoir des conditions dans lesquelles les êtres humains peuvent mener une vie saine et s'étend aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'alimentation et la nutrition, le logement, l'accès à l'eau salubre et potable et à un système adéquat d'assainissement, des conditions de travail sûres et hygiéniques et un environnement sain.

5. Le Comité n'ignore pas que, pour des millions d'êtres humains dans le monde, la pleine jouissance du droit à la santé reste un objectif lointain. De plus, dans de nombreux cas, en particulier pour les couches de la population vivant dans la pauvreté, cet objectif devient de plus en plus inaccessible. Le Comité reconnaît l'existence d'obstacles structurels et autres considérables résultant de facteurs internationaux et autres échappant au contrôle des États, qui entravent la pleine mise en œuvre de l'article 12 dans un grand nombre d'États parties.

6. Dans le souci d'aider les États parties à mettre en œuvre le Pacte et à s'acquitter de leurs obligations en matière d'établissement de rapports, la présente Observation générale porte sur le contenu normatif de l'article 12 (sect. I), les obligations des États parties (sect. II), les violations (sect. III) et la mise en œuvre au niveau national (sect. IV), tandis que les obligations des acteurs autres que les États parties font l'objet de la section V. La présente Observation générale est

fondée sur l'expérience acquise depuis de nombreuses années par le Comité à l'occasion de l'examen des rapports des États parties.

I. CONTENU NORMATIF DE L'ARTICLE 12

7. Le paragraphe 1 de l'article 12 contient une définition du droit à la santé et le paragraphe 2 cite à titre d'illustration et de manière non exhaustive des exemples d'obligations incombant aux États parties.

8. Le droit à la santé ne saurait se comprendre comme le droit d'être *en bonne santé*. Le droit à la santé suppose à la fois des libertés et des droits. Les libertés comprennent le droit de l'être humain de contrôler sa propre santé et son propre corps, y compris le droit à la liberté sexuelle et génésique, ainsi que le droit à l'intégrité, notamment le droit de ne pas être soumis à la torture et de ne pas être soumis sans son consentement à un traitement ou une expérience médicale. D'autre part, les droits comprennent le droit d'accès à un système de protection de la santé qui garantisse à chacun, sur un pied d'égalité la possibilité de jouir du meilleur état de santé possible.

9. La notion de "meilleur état de santé susceptible d'être atteint" visée au paragraphe 1 de l'article 12, repose à la fois sur la situation biologique et socioéconomique de chaque individu au départ et sur les ressources dont dispose l'État. Il existe un certain nombre d'éléments qui ne peuvent être englobés dans la relation entre l'État et l'individu; en particulier, la bonne santé ne peut être garantie par un État et les États ne peuvent pas davantage assurer une protection contre toutes les causes possibles de mauvaise santé de l'être humain. Ainsi, les facteurs génétiques, la propension individuelle à la maladie et l'adoption de modes de vie malsains ou à risque peuvent jouer un rôle important dans l'état de santé d'un individu. En conséquence, le droit à la santé doit être entendu comme le droit de jouir d'une diversité d'installations, de biens, de services et de conditions nécessaires à la réalisation du droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint.

10. Depuis l'adoption des deux Pactes internationaux en 1966, la situation mondiale en matière de santé a évolué de manière spectaculaire et la notion de santé a considérablement évolué et s'est également élargie. Davantage de facteurs déterminants de la santé sont désormais pris en considération, tels que la répartition des ressources et les différences entre les sexes. La définition élargie de la santé intègre en outre certaines considérations à caractère social, telles que la violence et les conflits armés⁴. En outre, certaines maladies auparavant inconnues, comme le virus de l'immunodéficience humaine et le syndrome d'immunodéficience humaine acquise (VIH/sida), et d'autres maladies, qui sont devenues plus répandues, comme le cancer, s'ajoutant à l'accroissement rapide de la population mondiale, ont créé de nouveaux obstacles à la réalisation du droit à la santé, qu'il faut prendre en considération dans l'interprétation de l'article 12.

11. Le Comité interprète le droit à la santé, tel que défini au paragraphe 1 de l'article 12, comme un droit global, dans le champ duquel entrent non seulement la prestation de soins de santé appropriés en temps opportun, mais aussi les facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'accès à l'eau salubre et potable et à des moyens adéquats d'assainissement, l'accès à une quantité suffisante d'aliments sains, la nutrition et le logement, l'hygiène du travail et du milieu et l'accès à l'éducation et à l'information relatives à la santé, notamment la santé sexuelle et génésique. Un autre aspect important est la participation de la population à la prise de toutes les décisions en matière de santé aux niveaux communautaire, national et international.

12. Le droit à la santé sous toutes ses formes et à tous les niveaux suppose l'existence des éléments interdépendants et essentiels suivants, dont la mise en œuvre précise dépendra des conditions existant dans chacun des États parties :

a) Disponibilité. Il doit exister dans l'État partie, en quantité suffisante, des installations, des biens et des services ainsi que des programmes fonctionnels en matière de santé publique et de soins de santé. La nature précise des installations, des biens et des services dépendra de nombreux facteurs, notamment du niveau de développement de l'État partie. Ces installations, biens et services comprendront toutefois les éléments fondamentaux déterminants de la santé tels que l'eau salubre et potable et des installations d'assainissement appropriées, des hôpitaux, des dispensaires et autres installations fournissant des soins de santé, du personnel médical et professionnel qualifié recevant un salaire décent par rapport au niveau national, et des médicaments essentiels, au sens du Programme d'action pour les médicaments essentiels de l'OMS⁵.

b) Accessibilité. Les installations, biens et services en matière de santé⁶ doivent être accessibles, sans discrimination, à toute personne relevant de la juridiction de l'État partie. L'accessibilité comporte quatre dimensions qui se recoupent mutuellement :

- i) Non-discrimination : les installations, biens et services en matière de santé doivent être accessibles à tous, en particulier aux groupes de populations les plus vulnérables ou marginalisés, conformément à la loi et dans les faits, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs proscrits⁷.
- ii) Accessibilité physique : les installations, biens et services en matière de santé doivent être physiquement accessibles sans danger pour tous les groupes de la population, en particulier les groupes vulnérables ou marginalisés tels que les minorités ethniques et les populations autochtones, les femmes, les enfants, les adolescents, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes atteintes du VIH/sida. L'accessibilité signifie également que les services médicaux et les facteurs fondamentaux déterminants de la santé, tels que l'eau salubre et potable et les installations d'assainissement appropriées, soient physiquement accessibles sans danger, y compris dans les zones rurales. L'accessibilité comprend en outre l'accès approprié aux bâtiments pour les personnes handicapées.
- iii) Accessibilité économique (abordabilité) : les installations, biens et services en matière de santé doivent être d'un coût abordable pour tous. Le coût des services de soins de santé ainsi que des services relatifs aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous, y compris pour les groupes socialement défavorisés. L'équité exige que les ménages les plus pauvres ne soient pas frappés de façon disproportionnée par les dépenses de santé par rapport aux ménages plus aisés.
- iv) Accessibilité de l'information : l'accessibilité comprend le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées⁸ concernant les questions de santé. Toutefois, l'accessibilité de l'information ne doit pas porter atteinte au droit à la confidentialité des données de santé à caractère personnel.

c) **Acceptabilité.** Les installations, biens et services en matière de santé doivent être respectueux de l'éthique médicale et être appropriés sur le plan culturel, c'est-à-dire respectueux de la culture des individus, des minorités, des peuples et des communautés, réceptifs aux exigences spécifiques liées au sexe et au stade de la vie et être conçus de façon à respecter la confidentialité et à améliorer l'état de santé des intéressés.

d) **Qualité.** Outre qu'ils doivent être acceptables sur le plan culturel, les installations, biens et services en matière de santé doivent également être scientifiquement et médicalement appropriés et de bonne qualité, ce qui suppose, notamment, du personnel médical qualifié, des médicaments et du matériel hospitalier approuvés par les instances scientifiques et non périmés, un approvisionnement en eau salubre et potable et des moyens d'assainissement appropriés.

13. L'énumération non exhaustive d'exemples figurant au paragraphe 2 de l'article 12 apporte des indications sur l'action à mener par les États. Il s'agit d'exemples génériques spécifiques de mesures découlant de la définition du droit à la santé au sens large figurant au paragraphe 1 de l'article 12, illustrant ainsi le contenu de ce droit, tel qu'il est décrit dans les paragraphes suivants⁹.

Paragraphe 2 a) de l'article 12. Le droit à la santé maternelle, infantile et génésique

14. Les mesures visant "la diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant" (par. 2 a) de l'article 12)¹⁰ peuvent s'entendre des mesures nécessaires pour améliorer les soins de santé maternelle et infantile, les services de santé en rapport avec la vie sexuelle et génésique, y compris l'accès à la planification de la famille, les soins pré et postnataux¹¹, les services d'obstétrique d'urgence ainsi que l'accès à l'information et aux ressources nécessaires pour agir sur la base de cette information¹².

Paragraphe 2 b) de l'article 12. Le droit à un environnement naturel et professionnel sain

15. Les mesures visant à "l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle" (par. 2 b) de l'article 12) comprennent notamment les mesures de prévention contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, les mesures visant à assurer un approvisionnement suffisant en eau salubre et potable et en moyens d'assainissement élémentaires; et les mesures visant à empêcher et réduire l'exposition de la population à certains dangers tels que radiations ou produits chimiques toxiques et autres facteurs environnementaux nocifs ayant une incidence directe sur la santé des individus¹³. En outre, l'hygiène du travail consiste à réduire autant qu'il est raisonnablement possible les causes des risques pour la santé inhérents au milieu du travail¹⁴. Le paragraphe 2 b) de l'article 12 vise également les mesures permettant d'assurer un logement approprié et des conditions de travail salubres et hygiéniques, un apport alimentaire suffisant et une nutrition appropriée, ainsi qu'à décourager la consommation abusive d'alcool et l'usage du tabac, des drogues et d'autres substances nocives.

Paragraphe 2 c) de l'article 12. Le droit à la prophylaxie et au traitement des maladies et à la lutte contre les maladies

16. "La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies" (par. 2 c) de l'article 12) supposent la mise en place de programmes de prévention et d'éducation pour lutter contre les problèmes de santé liés au comportement, notamment les maladies sexuellement transmissibles, en particulier le VIH/sida, et les maladies nuisant à la santé sexuelle et génésique, ainsi que la promotion de déterminants sociaux de la bonne santé, tels que la sûreté de l'environnement, l'éducation, le développement économique et l'équité entre les sexes. Le droit au traitement suppose la mise en place d'un système de soins médicaux d'urgence en cas d'accidents, d'épidémies et de risques sanitaires analogues, ainsi que la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'aide humanitaire dans les situations d'urgence. La lutte contre les maladies suppose des efforts individuels et communs de la part des États pour, notamment, assurer l'accès aux techniques nécessaires, appliquer et améliorer les méthodes de surveillance épidémiologique et de collecte de données désagrégées et mettre en place des programmes de vaccination et d'autres stratégies de lutte contre les maladies infectieuses ou améliorer les programmes existants.

Paragraphe 2 d) de l'article 12. Le droit d'accès aux installations, biens et services en matière de santé¹⁵

17. "La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie", tant physique que mentale, (par. 2 d) de l'article 12) suppose l'accès rapide, dans des conditions d'égalité, aux services essentiels de prévention, de traitement et de réadaptation ainsi qu'à l'éducation en matière de santé, la mise en place de programmes réguliers de dépistage, le traitement approprié, de préférence à l'échelon communautaire, des affections, maladies, blessures et incapacités courantes, l'approvisionnement en médicaments essentiels et la fourniture de traitements et de soins appropriés de santé mentale. Un autre aspect important est l'amélioration et l'encouragement de la participation de la population à la mise en place de services de prévention et de soins de santé, notamment dans le domaine de l'organisation du secteur sanitaire et du système d'assurance et, plus particulièrement, sa participation aux décisions politiques ayant des incidences sur le droit à la santé, prises tant à l'échelon de la communauté qu'à l'échelon national.

Article 12. Thèmes spéciaux de portée générale

Non-discrimination et égalité de traitement

18. En vertu du paragraphe 2 de l'article 2 et de l'article 3, le Pacte proscrit toute discrimination dans l'accès aux soins de santé et aux éléments déterminants de la santé ainsi qu'aux moyens et titres permettant de se les procurer, qu'elle soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, un handicap physique ou mental, l'état de santé (y compris l'infection par le VIH/sida), l'orientation sexuelle, la situation civile, politique, sociale ou autre, dans l'intention ou avec pour effet de contrarier ou de rendre impossible l'exercice sur un pied d'égalité du droit à la santé. Le Comité souligne que nombre de mesures, de même que la plupart des stratégies et programmes visant à éliminer toute discrimination en matière de santé, peuvent être mises en œuvre moyennant des incidences financières minimales grâce à l'adoption, la modification ou

l'abrogation de textes législatifs ou à la diffusion d'informations. Le Comité rappelle le paragraphe 12 de l'Observation générale No 3 soulignant que, même en temps de grave pénurie de ressources, les éléments vulnérables de la société doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux.

19. L'égalité d'accès aux soins de santé et aux services liés à la santé est un aspect du droit à la santé sur lequel il convient d'insister. Les États ont pour obligation spéciale de garantir aux personnes dépourvues de moyens suffisants l'accès à l'assurance maladie et au dispositif de soins de santé, ainsi que d'empêcher toute discrimination fondée sur des motifs proscrits à l'échelon international dans la fourniture de soins de santé et de services de santé, s'agissant en particulier des obligations fondamentales inhérentes au droit à la santé¹⁶. Une mauvaise affectation des ressources peut aboutir à une discrimination qui n'est pas toujours manifeste. Par exemple, les investissements ne devraient pas privilégier de manière disproportionnée des services de santé curatifs coûteux, qui souvent ne sont accessibles qu'à une frange fortunée de la population, plutôt que des soins de santé primaires et une action de prévention sanitaire susceptibles de bénéficier à une proportion bien plus forte de la population.

Perspective sexospécifique

20. Le Comité recommande aux États d'intégrer une perspective sexospécifique dans les politiques, plans, programmes et travaux de recherche en rapport avec la santé afin de promouvoir un meilleur état de santé des hommes aussi bien que des femmes. Une démarche sexospécifique part du constat que la santé des hommes et des femmes est en grande partie fonction non seulement de facteurs biologiques mais aussi de facteurs socioculturels. La ventilation des données sanitaires et socioéconomiques en fonction du sexe est essentielle pour déceler et éliminer les inégalités dans le domaine de la santé.

Les femmes et le droit à la santé

21. Pour faire disparaître la discrimination à l'égard des femmes, il faut élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale globale en vue de promouvoir leur droit à la santé tout au long de leur vie. Une telle stratégie devrait prévoir des interventions visant à prévenir les maladies dont elles souffrent et à les soigner, ainsi que des mesures qui leur permettent d'accéder à une gamme complète de soins de santé de qualité et d'un coût abordable, y compris en matière de sexualité et de procréation. Réduire les risques auxquels les femmes sont exposées dans le domaine de la santé, notamment en abaissant les taux de mortalité maternelle et en protégeant les femmes de la violence familiale, devrait être un objectif majeur. La réalisation du droit des femmes à la santé nécessite l'élimination de tous les obstacles qui entravent l'accès aux services de santé, ainsi qu'à l'éducation et à l'information, y compris en matière de santé sexuelle et génésique. Il importe également de prendre des mesures préventives, incitatives et correctives pour prémunir les femmes contre les effets de pratiques et de normes culturelles traditionnelles nocives qui les empêchent d'exercer pleinement leurs droits liés à la procréation.

Les enfants et les adolescents

22. À l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 12, il est question de la nécessité de prendre des mesures pour réduire la mortalité infantile et promouvoir le développement sain du nourrisson et de l'enfant. Des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme adoptés ultérieurement,

ont reconnu aux enfants et aux adolescents le droit de jouir du meilleur état de santé possible et d'avoir accès à des services médicaux¹⁷. La Convention relative aux droits de l'enfant enjoint aux États de garantir l'accès de l'enfant et de sa famille aux services de santé essentiels, y compris l'accès des mères aux soins prénatals et postnatals. Selon la Convention, ces objectifs doivent s'accompagner de l'accès à des informations adaptées aux enfants sur les comportements propres à prévenir la maladie et à promouvoir la santé, ainsi que de la fourniture aux familles et à la communauté d'un soutien en vue de la mise en œuvre de ces pratiques. Le principe de non-discrimination veut que les filles, tout comme les garçons, accèdent dans des conditions d'égalité à une alimentation suffisante, à un environnement sûr et à des services de santé physique et mentale. Il faudrait adopter des mesures efficaces et adéquates pour mettre fin aux pratiques traditionnelles nocives affectant la santé des enfants, notamment des fillettes, qu'il s'agisse du mariage précoce, des mutilations génitales ou des préférences manifestées à l'égard des enfants de sexe masculin en matière d'alimentation et de soins¹⁸. Les enfants handicapés devraient se voir offrir la possibilité de mener une vie enrichissante et décente ainsi que de participer à la vie de leur communauté.

23. Les États parties doivent prévoir à l'intention des adolescents un environnement sain et favorable leur donnant la possibilité de participer à la prise des décisions concernant leur santé, d'acquérir des connaissances élémentaires, de se procurer des informations appropriées, de recevoir des conseils et de négocier les choix qu'ils opèrent en matière de comportement dans l'optique de la santé. La réalisation du droit des adolescents à la santé est fonction de la mise en place de soins de santé tenant compte des préoccupations des jeunes et respectant la confidentialité et l'intimité, y compris des services appropriés de santé sexuelle et génésique.

24. Dans tous les programmes et politiques visant à garantir aux enfants et aux adolescents le droit à la santé, leur intérêt supérieur est un élément essentiel à prendre en considération.

Personnes âgées

25. Concernant la réalisation du droit à la santé des personnes âgées, le Comité, conformément aux paragraphes 34 et 35 de l'Observation générale No 6 (1995), réaffirme l'importance d'une démarche concertée, associant la prévention, les soins et la réadaptation en matière de traitement médical. De telles mesures doivent être fondées sur des examens périodiques tant pour les hommes que pour les femmes, sur des soins de rééducation physique et psychologique visant à préserver les capacités fonctionnelles et l'autonomie des personnes âgées et sur la nécessité d'accorder aux personnes souffrant de maladies chroniques et aux malades en phase terminale l'attention et les soins voulus, en leur épargnant des souffrances inutiles et en leur permettant de mourir dans la dignité.

Personnes handicapées

26. Le Comité réaffirme le paragraphe 34 de son Observation générale No 5, qui porte sur la question des personnes handicapées dans le contexte du droit à la santé physique et mentale. Par ailleurs, il souligne la nécessité de veiller à ce que non seulement le secteur public de la santé, mais également les fournisseurs privés de services et d'équipements sanitaires respectent le principe de la non-discrimination à l'égard de ces personnes.

Peuples autochtones

27. Vu le développement du droit et de la pratique au niveau international et les mesures récentes prises par les États à l'égard des peuples autochtones¹⁹, le Comité juge utile de déterminer les éléments susceptibles de contribuer à définir leur droit à la santé pour aider les États sur le territoire duquel vivent des peuples autochtones à mettre en œuvre les dispositions de l'article 12 du Pacte. Le Comité considère que les peuples autochtones ont droit à des mesures spécifiques pour leur faciliter l'accès aux services et aux soins de santé. Ces services de santé doivent être adaptés au contexte culturel, tout en tenant compte des soins préventifs, des thérapeutiques et des remèdes traditionnels. Les États devraient fournir aux peuples autochtones des ressources leur permettant de concevoir, de fournir et de contrôler de tels services afin qu'ils puissent jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint. Les plantes médicinales essentielles, les animaux et les minéraux nécessaires aux peuples autochtones pour jouir pleinement du meilleur état de santé possible devraient également être protégés. Le Comité note que, dans les communautés autochtones, la santé des individus est souvent liée à celle de la société tout entière et revêt une dimension collective. À cet égard, le Comité considère que les activités liées au développement qui éloignent les peuples autochtones, contre leur gré, de leurs territoires et de leur environnement traditionnels, les privant de leurs sources de nutrition et rompant leur relation symbiotique avec leurs terres, ont des effets néfastes sur leur santé.

Limitations

28. Des considérations liées à la santé publique sont parfois invoquées par les États pour justifier une limitation de l'exercice de certains autres droits fondamentaux. Le Comité tient à souligner que la clause de limitation figurant à l'article 4 du Pacte vise essentiellement à protéger les droits des individus plutôt qu'à permettre aux États de les limiter. Par conséquent, un État partie qui, par exemple, restreint les mouvements de personnes souffrant de maladies transmissibles telles que l'infection par le VIH/sida ou les incarcère, refuse d'autoriser des médecins à traiter des personnes considérées comme des opposants au gouvernement, ou s'abstient de vacciner une communauté contre les principales maladies infectieuses pour des motifs tels que la sécurité nationale ou le maintien de l'ordre public se doit de justifier des mesures aussi graves au regard de chacun des éléments énoncés à l'article 4. De telles restrictions doivent être conformes à la loi, y compris aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, compatibles avec la nature des droits protégés par le Pacte et imposées dans l'intérêt de buts légitimes, exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique.

29. Conformément au paragraphe 1 de l'article 5, de telles limitations doivent être proportionnées à l'objet (autrement dit l'option la moins restrictive doit être retenue lorsque plusieurs types de limitation peuvent être imposés). Même lorsque des limitations motivées par la protection de la santé publique sont foncièrement licites, elles doivent être provisoires et sujettes à un examen.

II. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS PARTIES

Obligations juridiques générales

30. S'il est vrai que le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat. Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à la santé : par exemple celle de garantir qu'il sera exercé sans discrimination aucune (art. 2, par. 2) et celle d'agir (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application pleine et entière de l'article 12. Les mesures à prendre à cet effet doivent avoir un caractère délibéré et concret et viser au plein exercice du droit à la santé²⁰.

31. Le fait que la réalisation du droit à la santé s'inscrit dans le temps ne devrait pas être interprété comme privant les obligations de l'État partie de tout contenu effectif. Une réalisation progressive signifie plutôt que les États parties ont pour obligation précise et constante d'oeuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour appliquer intégralement l'article 12²¹.

32. Tout laisse supposer que le Pacte n'autorise aucune mesure rétrograde s'agissant du droit à la santé, ni d'ailleurs des autres droits qui y sont énumérés. S'il prend une mesure délibérément rétrograde, l'État partie doit apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et qu'elle est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte et à l'ensemble des ressources disponibles²².

33. Le droit à la santé, à l'instar de tous les droits de l'homme, impose trois catégories ou niveaux d'obligations aux États parties : les obligations de le *respecter*, de le *protéger* et de le *mettre en œuvre*. Cette dernière englobe du même coup les obligations d'en faciliter l'exercice, de l'assurer et de le promouvoir²³. L'obligation de *respecter* le droit à la santé exige que l'État s'abstienne d'en entraver directement ou indirectement l'exercice alors que l'obligation de le *protéger* requiert des États qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de faire obstacle aux garanties énoncées à l'article 12. Enfin, l'obligation de *mettre en œuvre* le droit à la santé suppose que l'État adopte des mesures appropriées d'ordre législatif, administratif, budgétaire, judiciaire, incitatif ou autre pour en assurer la pleine réalisation.

Obligations juridiques spécifiques

34. Les États sont en particulier liés par l'obligation de *respecter* le droit à la santé, notamment en s'abstenant de refuser ou d'amoindrir l'égalité d'accès de toutes les personnes, dont les détenus, les membres de minorités, les demandeurs d'asile et les immigrants en situation irrégulière, aux soins de santé prophylactiques, thérapeutiques et palliatifs, en s'abstenant d'ériger en politique d'État l'application de mesures discriminatoires et en évitant d'imposer des pratiques discriminatoires concernant la situation et les besoins des femmes en matière de santé. Entre en outre dans le champ de l'obligation de *respecter* celle qui incombe aux États de s'abstenir d'interdire ou d'entraver les méthodes prophylactiques, les pratiques curatives et les médications traditionnelles, de commercialiser des médicaments dangereux ou d'imposer des soins médicaux de caractère coercitif, sauf à titre exceptionnel pour le traitement de maladies mentales ou la prévention et la maîtrise de maladies transmissibles. De tels cas exceptionnels devraient être assujettis à des conditions précises et restrictives, dans le respect des meilleures pratiques établies et des normes internationales applicables, y compris les Principes pour la protection des

personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale²⁴. De plus, les États devraient s'abstenir de restreindre l'accès aux moyens de contraception et à d'autres éléments en rapport avec la santé sexuelle et génésique, de censurer, retenir ou déformer intentionnellement des informations relatives à la santé, y compris l'éducation et l'information sur la sexualité, ainsi que d'empêcher la participation de la population aux affaires en relation avec la santé. Les États devraient aussi s'abstenir de polluer de façon illicite l'air, l'eau et le sol, du fait par exemple d'émissions de déchets industriels par des installations appartenant à des entreprises publiques, d'employer des armes nucléaires, biologiques ou chimiques ou d'effectuer des essais à l'aide de telles armes si ces essais aboutissent au rejet de substances présentant un danger pour la santé humaine, et de restreindre à titre punitif l'accès aux services de santé, par exemple en temps de conflit armé, ce en violation du droit international humanitaire.

35. L'obligation de *protéger* le droit à la santé englobe, entre autres, les devoirs incombant à l'État d'adopter une législation ou de prendre d'autres mesures destinées à assurer l'égalité d'accès aux soins de santé et aux soins en rapport avec la santé fournis par des tiers, de veiller à ce que la privatisation du secteur de la santé n'hypothèque pas la disponibilité, l'accessibilité, l'acceptabilité et la qualité des équipements, produits et services sanitaires, de contrôler la commercialisation de matériel médical et de médicaments par des tiers et de faire en sorte que les praticiens et autres professionnels de la santé possèdent la formation et les aptitudes requises et observent des codes de déontologie appropriés. Les États sont également tenus de veiller à ce que des pratiques sociales ou traditionnelles nocives n'interfèrent pas avec l'accès aux soins pré et postnatals et à la planification familiale, d'empêcher que des tiers imposent aux femmes des pratiques traditionnelles, par exemple du type mutilations génitales, et de prendre des mesures destinées à protéger tous les groupes vulnérables ou marginalisés de la société, en particulier les femmes, les enfants, les adolescents et les personnes âgées, compte tenu de la plus grande vulnérabilité du sexe féminin à la violence. Les États devraient veiller à ce qu'aucun tiers ne limite l'accès de la population à l'information relative à la santé et aux services de santé.

36. L'obligation de mettre en œuvre le droit à la santé requiert des États parties, entre autres, de lui faire une place suffisante dans le système politique et juridique national (de préférence par l'adoption d'un texte législatif) et de se doter d'une politique nationale de la santé comprenant un plan détaillé tendant à lui donner effet. Les États sont tenus d'assurer la fourniture de soins de santé, dont la mise en œuvre de programmes de vaccination contre les grandes maladies infectieuses, et de garantir l'égalité d'accès à tous les éléments déterminants de la santé tels qu'une alimentation sûre sur le plan nutritif et de l'eau potable, un assainissement minimum et des conditions de logement et de vie convenables. Les infrastructures de santé publiques devraient assurer la prestation de services liés à la santé sexuelle et génésique, notamment une maternité sans risques, y compris dans les zones rurales. Les États doivent veiller à ce que les médecins et les autres personnels médicaux suivent une formation appropriée et à ce que le nombre des hôpitaux, des dispensaires et des autres établissements en relation avec la santé soient suffisants, ainsi que promouvoir et soutenir la création d'institutions chargées de fournir des services de conseil et de santé mentale, en veillant à ce qu'elles soient équitablement réparties dans l'ensemble du pays. Parmi les autres obligations figure celle d'instituer un système d'assurance santé (public, privé ou mixte) abordable pour tous, de promouvoir la recherche médicale et l'éducation sanitaire ainsi que la mise en œuvre de campagnes d'information, concernant en particulier le VIH/sida, la santé sexuelle et génésique, les pratiques traditionnelles, la violence domestique, l'abus d'alcool et la consommation de cigarettes, de drogues et d'autres substances nocives. Les États sont également tenus d'adopter des mesures contre les dangers

pesant sur l'hygiène du milieu et du travail et contre toute autre menace mise en évidence par des données épidémiologiques. À cet effet, ils devraient élaborer et mettre en œuvre des politiques nationales visant à réduire et à éliminer la pollution de l'air, de l'eau et du sol, y compris la pollution par des métaux lourds tels que le plomb provenant de l'essence. Par ailleurs, les États parties se doivent de définir, de mettre en application et de réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en vue de réduire au minimum les risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles, et de prévoir une politique nationale cohérente en matière de sécurité et de médecine du travail²⁵.

37. L'obligation de *faciliter* l'exercice du droit à la santé requiert des États qu'ils prennent des mesures concrètes permettant aux particuliers et aux communautés de jouir du droit à la santé et les aider à le faire. Les États parties sont également tenus d'*assurer* l'exercice d'un droit donné énoncé dans le Pacte lorsqu'un particulier ou un groupe de particuliers sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens dont ils disposent. L'obligation de *promouvoir* le droit à la santé requiert de l'État qu'il mène des actions tendant à assurer, maintenir ou rétablir la santé de la population. De cette obligation découlent donc les suivantes : i) améliorer la connaissance des facteurs favorisant l'obtention de résultats positifs en matière de santé, c'est-à-dire appuyer la recherche et la diffusion d'informations; ii) veiller à ce que les services de santé soient adaptés au contexte culturel et que le personnel dispensant les soins de santé reçoive une formation lui permettant de déterminer et de satisfaire les besoins particuliers de groupes vulnérables ou marginalisés; iii) honorer les obligations qui incombent à l'État s'agissant de diffuser une information appropriée sur les modes de vie sains et une nutrition saine, les pratiques traditionnelles nocives et la disponibilité des services; iv) aider les intéressés à faire des choix en connaissance de cause dans le domaine de la santé.

Obligations internationales

38. Dans son Observation générale No 3, le Comité a appelé l'attention sur l'obligation faite à tous les États parties d'agir, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte, dont le droit à la santé. Dans l'esprit de l'article 56 de la Charte des Nations Unies, des dispositions spécifiques du Pacte (art. 2, par. 1, et art. 12, 22 et 23) et de la Déclaration d'Alma-Ata sur les soins de santé primaires, les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à la santé. À cet égard, les États parties sont renvoyés à la Déclaration d'Alma-Ata qui affirme que les inégalités flagrantes dans la situation sanitaire des peuples, aussi bien entre pays développés et pays en développement qu'à l'intérieur même des pays, sont politiquement, socialement et économiquement inacceptables et constituent de ce fait un sujet de préoccupation commun à tous les pays²⁶.

39. Pour s'acquitter des obligations internationales leur incombant au titre de l'article 12, les États parties doivent respecter l'exercice du droit à la santé dans les autres pays et empêcher tout tiers de violer ce droit dans d'autres pays s'ils sont à même d'influer sur ce tiers en usant de moyens d'ordre juridique ou politique compatibles avec la Charte des Nations Unies et le droit international applicable. Eu égard aux ressources disponibles, les États parties devraient faciliter l'accès aux soins, services et biens sanitaires essentiels dans la mesure du possible et fournir, au besoin, l'aide nécessaire²⁷. Les États parties devraient veiller à ce que le droit à la santé bénéficie

de l'attention voulue dans les accords internationaux et, à cette fin, devraient envisager l'élaboration de nouveaux instruments juridiques. Concernant la conclusion d'autres accords internationaux, les États parties devraient s'assurer que ces instruments ne portent pas atteinte au droit à la santé. De même, les États parties sont tenus de veiller à ce que les mesures qu'ils prennent en tant que membres d'organisations internationales tiennent dûment compte du droit à la santé. En conséquence, les États parties qui sont membres d'institutions financières internationales, notamment du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et de banques régionales de développement, devraient porter une plus grande attention à la protection du droit à la santé et infléchir dans ce sens la politique de prêt, les accords de crédit ainsi que les mesures internationales de ces institutions.

40. Conformément à la Charte des Nations Unies et aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies et de l'Assemblée mondiale de la santé, les États sont investis collectivement et individuellement de la responsabilité de coopérer aux fins de la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une assistance humanitaire en temps d'urgence, y compris l'assistance aux réfugiés et aux déplacés. Chaque État devrait contribuer à cette entreprise au maximum de ses capacités. En matière d'aide médicale internationale, de distribution et de gestion des ressources (eau salubre et potable, vivres, fournitures médicales, etc.) et d'aide financière, la priorité devrait être donnée aux groupes les plus vulnérables ou les plus marginalisés de la population. Par ailleurs, vu que certaines maladies sont aisément transmissibles au-delà des frontières d'un État, la communauté internationale doit collectivement s'atteler à ce problème. Il est, en particulier, de la responsabilité et de l'intérêt des États parties économiquement développés d'aider à cet égard les États en développement plus démunis.

41. Les États parties devraient en toutes circonstances s'abstenir d'imposer un embargo ou des mesures restrictives du même ordre sur l'approvisionnement d'un autre État en médicaments et matériel médical. Les fournitures de biens de ce type ne devraient jamais servir d'instrument de pression politique ou économique. À cet égard, le Comité rappelle la position qu'il a exprimée dans son Observation générale No 8 au sujet de la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

42. Seuls des États peuvent être parties au Pacte et donc assumer en fin de compte la responsabilité de le respecter, mais tous les membres de la société - les particuliers (dont les professionnels de la santé), les familles, les communautés locales, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, les organisations représentatives de la société civile et le secteur des entreprises privées - ont une part de responsabilité dans la réalisation du droit à la santé. Les États parties devraient donc instaurer un environnement propre à faciliter l'exercice de ces responsabilités.

Obligations fondamentales

43. Dans l'Observation générale No 3, le Comité confirme que les États parties ont l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans le Pacte, notamment les soins de santé primaires essentiels. Interprétée à la lumière d'instruments plus contemporains tels que le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement²⁸, la Déclaration d'Alma-Ata définit des orientations décisives au sujet des obligations fondamentales découlant de l'article 12. De l'avis du Comité, il s'agit au minimum :

- a) De garantir le droit d'avoir accès aux équipements, produits et services sanitaires sans discrimination aucune, notamment pour les groupes vulnérables ou marginalisés;
- b) D'assurer l'accès à une alimentation essentielle minimale qui soit suffisante et sûre sur le plan nutritionnel, pour libérer chacun de la faim;
- c) D'assurer l'accès à des moyens élémentaires d'hébergement, de logement et d'assainissement et à un approvisionnement suffisant en eau salubre et potable;
- d) De fournir les médicaments essentiels, tels qu'ils sont définis périodiquement dans le cadre du Programme d'action de l'OMS pour les médicaments essentiels;
- e) De veiller à une répartition équitable de tous les équipements, produits et services sanitaires;
- f) D'adopter et de mettre en œuvre au niveau national une stratégie et un plan d'action en matière de santé publique, reposant sur des données épidémiologiques et répondant aux préoccupations de l'ensemble de la population dans le domaine de la santé; cette stratégie et ce plan d'action seront mis au point et examinés périodiquement dans le cadre d'un processus participatif et transparent; ils comprendront des méthodes (telles que le droit à des indicateurs et des critères de santé) permettant de surveiller de près les progrès accomplis; la mise au point de la stratégie et du plan d'action, de même que leur contenu, doivent accorder une attention particulière à tous les groupes vulnérables ou marginalisés.

44. Le Comité confirme également que les obligations ci-après sont tout aussi prioritaires :

- a) Offrir des soins de santé génésique, maternelle (pré et postnatales) et infantile;
- b) Vacciner la communauté contre les principales maladies infectieuses;
- c) Prendre des mesures pour prévenir, traiter et maîtriser les maladies épidémiques et endémiques;
- d) Assurer une éducation et un accès à l'information sur les principaux problèmes de santé de la communauté, y compris des méthodes visant à les prévenir et à les maîtriser;
- e) Assurer une formation appropriée au personnel de santé, notamment sur le droit à la santé et les droits de l'homme.

45. Pour qu'il n'y ait aucun doute à ce sujet, le Comité tient à souligner qu'il incombe tout particulièrement aux États parties et aux autres intervenants en mesure d'apporter leur concours de fournir "l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique"²⁹, nécessaires pour permettre aux pays en développement d'honorer les obligations fondamentales et autres mentionnées aux paragraphes 43 et 44 ci-dessus.

III. MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS

46. Quand le contenu normatif de l'article 12 (sect. I) est appliqué aux obligations des États parties (sect. II), un processus dynamique est mis en branle qui permet de mettre plus facilement en évidence les atteintes au droit à la santé. On trouvera ci-après des exemples d'infractions à l'article 12.

47. Pour déterminer quelles actions ou omissions constituent une atteinte au droit à la santé, il importe d'établir chez l'État partie qui ne s'acquitte pas des obligations lui incombant au titre de l'article 12, une distinction entre l'incapacité et le manque de volonté. Ce constat découle du paragraphe 1 de l'article 12 qui parle du meilleur état de santé que l'individu puisse atteindre, ainsi que du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, lequel fait obligation à chaque État partie de prendre les mesures nécessaires "au maximum de ses ressources disponibles". Un État dépourvu de la volonté d'utiliser au maximum les ressources à sa disposition pour donner effet au droit à la santé manque par conséquent aux obligations lui incombant en vertu de l'article 12. Si c'est la pénurie de ressources qui met un État dans l'impossibilité de se conformer aux obligations découlant du Pacte, l'État a alors la charge de démontrer qu'il n'a négligé aucun effort pour exploiter toutes les ressources à sa disposition en vue de s'acquitter à titre prioritaire des obligations indiquées ci-dessus. Il convient toutefois de souligner qu'un État partie ne peut absolument dans aucun cas justifier l'inexécution des obligations fondamentales énoncées au paragraphe 43 ci-dessus auxquelles il est impossible de déroger.

48. Les atteintes au droit à la santé peuvent être le fait d'une action directe, soit de l'État soit de diverses entités insuffisamment contrôlées par l'État. L'adoption de toute mesure rétrograde incompatible avec les obligations fondamentales relevant du droit à la santé qui sont indiquées au paragraphe 43 ci-dessus constitue une atteinte au droit à la santé. Les manquements par la voie de la *commission d'actes* englobent dès lors : l'abrogation ou la suspension officielle de la législation qui est nécessaire pour continuer d'exercer le droit à la santé ou l'adoption de lois ou de politiques manifestement incompatibles avec des obligations juridiques préexistantes de caractère interne ou international ayant trait au droit à la santé.

49. L'État peut également porter atteinte au droit à la santé en omettant ou en refusant de prendre des mesures indispensables découlant d'obligations juridiques. Parmi les atteintes par *omission* figurent celles-ci : le fait pour un État de ne pas prendre les mesures voulues pour assurer la pleine réalisation du droit de chacun de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, le fait de ne pas adopter de politique nationale concernant la sécurité et la santé des travailleurs ainsi que les services de la médecine du travail, et le fait de ne pas assurer l'application des lois pertinentes.

Manquements à l'obligation de respecter

50. L'État peut se soustraire à l'obligation de respecter par des actions, des politiques ou bien des lois contraires aux normes énoncées à l'article 12 du Pacte et susceptibles de provoquer des atteintes à l'intégrité physique, une morbidité inutile et une mortalité qu'il serait possible de prévenir. On peut citer à titre d'exemple le déni d'accès aux équipements sanitaires et aux divers autres biens et services en rapport avec la santé dont sont victimes certains individus ou groupes sous l'effet d'une discrimination *de jure* ou de facto; la rétention ou la déformation délibérée d'informations qui sont cruciales quand il s'agit de protéger la santé ou d'adopter une démarche

thérapeutique; la suspension de la législation en vigueur ou l'adoption de lois ou de politiques qui font obstacle à l'exercice de l'une quelconque des composantes du droit à la santé; le fait pour l'État de ne pas tenir compte des obligations juridiques qui lui incombent quant au droit à la santé lors de la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres États, avec des organisations internationales ou avec d'autres entités telles que des sociétés multinationales.

Manquements de l'obligation de protéger

51. L'État peut enfreindre l'obligation de protéger quand il s'abstient de prendre toutes les mesures voulues pour protéger les personnes relevant de sa juridiction contre des atteintes au droit à la santé imputables à des tiers. Dans cette catégorie de manquements entrent certaines omissions, comme le fait de ne pas réglementer l'activité de particuliers, de groupes ou de sociétés aux fins de les empêcher de porter atteinte au droit à la santé d'autrui; le fait de ne pas protéger les consommateurs et les travailleurs contre des pratiques nocives pour la santé, par exemple de la part des employeurs ou des fabricants de médicaments ou de produits alimentaires; le fait de ne pas décourager la production, la commercialisation et la consommation de tabac, de stupéfiants et d'autres substances nocives; le fait de ne pas protéger les femmes contre les violences dirigées contre elles ou de ne pas poursuivre les auteurs de violences; le fait de ne pas décourager le maintien en vigueur de certaines pratiques médicales ou culturelles traditionnelles qui sont nocives; et le fait de ne pas adopter de lois ou de ne pas assurer l'application de lois destinées à empêcher la pollution de l'eau, de l'atmosphère et des sols par les industries extractives et manufacturières.

Manquements à l'obligation de mettre en œuvre

52. L'État partie manque à l'obligation de mettre le droit à la santé en œuvre quand il s'abstient de prendre toutes les mesures voulues pour garantir la réalisation de ce droit. Nous citerons à titre d'exemple le fait de ne pas adopter ou de ne pas mettre en œuvre une politique nationale de la santé destinée à garantir à chacun la réalisation de ce droit; le fait d'affecter à la santé un budget insuffisant ou de répartir à mauvais escient les ressources publiques de telle sorte qu'il sera impossible à certains individus ou certains groupes d'exercer leur droit à la santé, tout particulièrement les éléments vulnérables ou marginalisés de la population; le fait de ne pas contrôler la réalisation du droit à la santé à l'échelle nationale, comme l'État pourrait le faire, par exemple, en définissant des indicateurs et des critères permettant de vérifier si le droit à la santé est exercé; le fait de s'abstenir de prendre les mesures voulues pour remédier à une répartition inéquitable des équipements, des biens et des services médicaux; le fait de ne pas adopter, dans le domaine de la santé, une approche qui tienne compte des distinctions de sexe; et le fait de ne pas réduire les taux de mortalité infantile et maternelle.

IV. MISE EN ŒUVRE À L'ÉCHELON NATIONAL

Une législation-cadre

53. Les mesures les mieux adaptées qu'il soit possible de prendre pour donner effet au droit à la santé vont nécessairement être très variables d'un pays à l'autre. Chaque État est doté d'une marge d'appréciation discrétionnaire quand il décide quelles mesures sont effectivement les mieux adaptées à sa situation particulière. Mais le Pacte impose clairement à chaque État le devoir de prendre toutes dispositions nécessaires pour faire en sorte que chaque individu ait

accès aux équipements, aux biens et aux services de santé et puisse jouir dans les meilleurs délais du meilleur état de santé physique et mentale qu'il puisse atteindre. D'où la nécessité d'adopter à l'échelle nationale une stratégie visant à assurer à tous l'exercice du droit à la santé, les objectifs de ladite stratégie étant définis à partir des principes relatifs aux droits de l'homme, et la nécessité en outre de définir des politiques ainsi que des indicateurs et des critères permettant de mesurer l'exercice du droit à la santé. Cette stratégie nationale impose également de définir les ressources dont l'État est doté pour atteindre les objectifs définis ainsi que le mode d'utilisation desdites ressources qui présente le meilleur rapport coût-efficacité.

54. L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan d'action national en matière de santé doivent tout particulièrement respecter les principes de non-discrimination et de participation populaire. Il faut notamment que le droit des individus et des groupes à participer à la prise de décisions susceptibles d'orienter leur développement fasse partie intégrante de toute politique, de tout programme ou de toute stratégie ayant pour objet de donner effet aux obligations incombant à l'État au titre de l'article 12. Promouvoir la santé passe nécessairement par l'association effective de la collectivité à la définition des priorités, à la prise de décisions, à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la stratégie visant à améliorer la situation en matière de santé. Il n'est possible de mettre en place de bons services de santé que si l'État s'assure à cette fin de la participation de la population.

55. La stratégie nationale de la santé devrait en outre reposer sur les principes de la responsabilité, de la transparence et de l'indépendance de la magistrature, puisqu'une bonne gestion des affaires publiques est indispensable à l'exercice effectif de l'ensemble des droits de l'homme, dont le droit à la santé. Pour instaurer un climat favorable à l'exercice de ce droit, il faut que les États parties prennent des mesures appropriées pour faire en sorte que le secteur de l'entreprise privée tout comme la société civile prennent conscience du droit à la santé dans l'exercice de leurs activités et de l'importance qu'il convient de lui accorder.

56. Les États devraient envisager d'adopter une loi-cadre pour assurer la mise en train de leur stratégie nationale relative au droit à la santé. Cette loi-cadre devrait instituer des mécanismes nationaux de contrôle de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action national en matière de santé. Elle devrait contenir des dispositions sur les objectifs chiffrés à atteindre et le calendrier d'exécution; sur les moyens permettant de respecter les critères fixés sur le plan national; sur la collaboration à instaurer avec la société civile, y compris les experts des questions de santé, avec le secteur privé et avec les organisations internationales; la loi-cadre doit également dire où se situe la responsabilité institutionnelle de la mise en œuvre de la stratégie nationale et du plan d'action adoptés et indiquer les procédures de recours possibles. Lorsqu'ils surveillent les progrès accomplis sur la voie de la réalisation du droit à la santé, les États parties doivent aussi déterminer quels éléments et quelles difficultés les gênent dans l'exécution de leurs obligations.

Indicateurs et critères concernant l'exercice du droit à la santé

57. Toute stratégie nationale de la santé doit définir des indicateurs et des critères relatifs à l'exercice du droit à la santé. Les indicateurs doivent être conçus pour permettre de suivre à l'échelle nationale comme à l'échelle internationale comment l'État partie s'acquitte des obligations lui incombant au titre de l'article 12. Les États peuvent savoir quels sont les indicateurs les mieux adaptés, qui devront nécessairement concerner différents aspects du droit à

la santé, en puisant dans les travaux en cours de l'OMS et de l'UNICEF dans ce domaine. Les indicateurs à retenir imposent de ventiler les données en fonction des motifs de discrimination qui sont proscrits.

58. Une fois qu'ils auront défini des indicateurs bien adaptés, les États parties sont invités à définir en outre à l'échelle nationale des critères liés à chaque indicateur. Pendant l'examen du rapport périodique, le Comité procédera à une sorte d'étude de portée avec l'État partie. C'est-à-dire que le Comité et l'État partie examineront ensemble les indicateurs et les critères nationaux qui vont dire quels objectifs il faudra atteindre au cours de la période faisant l'objet du rapport suivant. Et pendant les cinq années qui suivront, l'État partie se servira de ces critères nationaux pour mieux contrôler l'application de l'article 12 telle qu'il l'assure. Puis, lors de l'examen du rapport ultérieur, l'État partie et le Comité verront si les critères ont été ou non remplis et pour quelles raisons des difficultés ont peut-être surgi.

Recours et responsabilité

59. Tout personne ou groupe victime d'une atteinte au droit à la santé doit avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, à l'échelle nationale et internationale³⁰. Toutes les victimes d'atteintes à ce droit sont nécessairement fondées à recevoir une réparation adéquate, sous forme de restitution, indemnisation, satisfaction ou garantie de non-répétition. Sur le plan national, ce sont les commissions des droits de l'homme, les associations de consommateurs, les associations de défense des malades ou d'autres institutions de cette nature qu'il faut saisir des atteintes au droit à la santé.

60. L'intégration à l'ordre juridique interne d'instruments internationaux consacrant le droit à la santé peut élargir sensiblement le champ d'application et renforcer l'efficacité des mesures de réparation et il faut donc encourager dans tous les cas ladite intégration³¹. Celle-ci donne aux tribunaux la compétence voulue pour se prononcer sur les atteintes au droit à la santé, ou tout au moins sur ses obligations essentielles, en invoquant directement le Pacte.

61. Les États parties devraient encourager les magistrats et tous les autres professionnels de la justice à s'intéresser davantage, dans l'exercice de leurs fonctions, aux atteintes au droit à la santé.

62. Les États parties devraient respecter, protéger, faciliter et promouvoir le travail des défenseurs des droits de l'homme et autres membres de la société civile afin d'aider les groupes vulnérables ou marginalisés à réaliser leur droit à la santé.

V. LES OBLIGATIONS D'AUTRES ACTEURS QUE LES ÉTATS PARTIES

63. Le rôle imparti aux organismes et aux programmes des Nations Unies, en particulier la fonction clef attribuée à l'OMS dans la réalisation du droit à la santé à l'échelle internationale, régionale et nationale, revêt une importance particulière, de même que la fonction de l'UNICEF en ce qui concerne le droit à la santé des enfants. Quand ils élaborent et mettent en œuvre leur stratégie nationale concernant l'exercice du droit à la santé, les États parties devraient tirer avantage de l'assistance technique et de la coopération de l'OMS. En outre, quand ils établissent leurs rapports, les États parties devraient exploiter les informations exhaustives et les services

consultatifs disponibles auprès de l'OMS aux fins de la collecte et de la ventilation des données ainsi que de la définition d'indicateurs et de critères concernant le droit à la santé.

64. En outre, il y a lieu de continuer à mener une action coordonnée aux fins de la réalisation du droit à la santé pour renforcer l'interaction entre tous les acteurs intéressés, y compris les diverses composantes de la société civile. Conformément aux articles 22 et 23 du Pacte, il faut que l'OMS, l'Organisation internationale du Travail, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'UNICEF, le Fonds des Nations Unies pour la population, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce ainsi que les autres organes compétents du système des Nations Unies coopèrent efficacement avec les États parties en mettant à profit leurs compétences respectives pour faciliter la mise en œuvre du droit à la santé à l'échelle nationale, sous réserve que le mandat propre à chaque organisme soit dûment respecté. En particulier, les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, devraient s'attacher davantage à protéger le droit à la santé dans le cadre de leur politique de prêt, de leurs accords de crédit et de leurs programmes d'ajustement structurel. Quand il examine le rapport des États parties et vérifie si ces pays sont en mesure de s'acquitter des obligations leur incombant en vertu de l'article 12, le Comité devra recenser les effets de l'assistance apportée par tous les autres acteurs. L'adoption par les institutions spécialisées, les programmes et les organes des Nations Unies d'une approche s'inspirant de la défense des droits de l'homme facilitera considérablement la mise en œuvre du droit à la santé. Dans le cadre de l'examen des rapports des États parties, le Comité étudiera également le rôle que jouent les associations professionnelles et autres organisations non gouvernementales du secteur de la santé pour aider les États à s'acquitter des obligations leur incombant en vertu de l'article 12.

65. Le rôle de l'OMS, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Comité international de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge et de l'UNICEF ainsi que des organisations non gouvernementales et des associations médicales nationales revêt une importance particulière quand il s'agit de fournir des secours en cas de catastrophe et d'apporter une assistance humanitaire dans les situations d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Sur le plan international, en matière d'aide médicale, de répartition et de gestion des ressources, s'agissant par exemple d'eau potable, de denrées alimentaires et de fournitures médicales, et en matière d'aide financière, il convient d'accorder la priorité aux groupes les plus vulnérables ou aux groupes marginalisés de la population.

Notes

¹ Par exemple, le principe de la non-discrimination dans l'accès aux installations, aux biens et aux services en matière de santé est un droit garanti par la loi dans de nombreuses juridictions nationales.

² Dans la résolution 1989/11.

³ Les Principes concernant la protection des personnes atteintes de maladie mentale et l'amélioration des soins de santé mentale, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1961 (résolution 46/119), ainsi que l'Observation générale No 5 du Comité concernant les personnes souffrant d'un handicap, s'appliquent à ces catégories de personnes; le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement, tenue au Caire en 1994, ainsi que la Déclaration et le Programme d'action de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, tenue à Beijing en 1995, contiennent des définitions concernant respectivement la santé génésique et la santé des femmes.

⁴ Art. 3 commun des Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de guerre; Protocole additionnel I (1977) relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, art. 75 2) a); Protocole additionnel II (1977) relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, art. 4 a).

⁵ Voir la liste modèle OMS des médicaments essentiels, version révisée de décembre 1999, WHO Drugs Information, vol. 13, No 4, 1999.

⁶ Sauf indication contraire, toute référence dans la présente Observation générale aux installations, biens et services en matière de santé englobe les facteurs fondamentaux déterminants de la santé énoncés aux paragraphes 11 et 12 a) de la présente Observation générale.

⁷ Voir les paragraphes 18 et 19 de la présente Observation générale.

⁸ Voir le paragraphe 2 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La présente Observation générale met particulièrement l'accent sur l'accès à l'information en raison de l'importance spéciale de cette question en ce qui concerne la santé.

⁹ Dans les textes et la pratique concernant le droit à la santé, il est fait souvent référence à trois niveaux de soins de santé : les soins de santé primaires concernent en général les maladies courantes et relativement sans gravité et sont dispensés par des professionnels de la santé et/ou des médecins généralistes pratiquant au sein de la communauté à un coût relativement faible; les soins de santé secondaires sont dispensés dans des centres, habituellement des hôpitaux, et concernent en général des maladies mineures ou graves relativement courantes, qui ne peuvent pas être traitées au niveau de la communauté et qui exigent des professionnels de la santé et des médecins ayant reçu une formation spécialisée, du matériel spécial et parfois une hospitalisation à un coût relativement élevé; les soins de santé tertiaires sont dispensés dans un nombre de centres relativement restreint, ils concernent en général un petit nombre de maladies mineures ou graves exigeant l'intervention de professionnels de la santé et de médecins spécialisés et du matériel spécial et sont souvent relativement coûteux. Étant donné que les formes de soins de

santé primaires, secondaires et tertiaires se recoupent souvent et sont souvent interdépendantes, l'emploi de cette typologie ne permet pas toujours de fournir des critères distinctifs suffisants pour permettre d'évaluer le niveau de soins de santé que les États parties doivent assurer, et est en conséquence d'une utilité limitée pour ce qui est de l'interprétation de l'article 12 du point de vue normatif.

¹⁰ Selon l'OMS, la mortalité n'est plus un indicateur d'usage fréquent; on mesure plutôt le taux de mortalité infantile et le taux de mortalité des moins de cinq ans.

¹¹ Les soins "prénatals" sont les soins existants ou dispensés avant la naissance; les soins "périnatals" concernent une courte période avant et après la naissance (dans les statistiques médicales, cette période commence à l'achèvement de 28 semaines de gestation et est diversement définie comme s'achevant entre une et quatre semaines après la naissance); les soins "néonataux", en revanche, concernent la période couvrant les quatre premières semaines après la naissance; les soins "postnatals" sont les soins dispensés après la naissance. Dans la présente Observation générale, sont exclusivement employés les termes plus génériques de "pré et postnatals".

¹² La santé génésique recouvre la liberté pour les hommes et les femmes de décider s'ils veulent procréer et quand, le droit d'être informés sur les méthodes sûres, efficaces, abordables et acceptables de planification familiale, l'accès à la méthode de leur choix, ainsi que le droit d'avoir accès à des services appropriés de soins de santé, garantissant, par exemple, aux femmes le bon déroulement de leur grossesse et de leur accouchement.

¹³ Le Comité prend note à cet égard du principe 1 de la Déclaration de Stockholm de 1972, selon lequel : "L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être", ainsi que des faits nouveaux survenus récemment dans le domaine du droit international, en particulier de la résolution 45/94 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la nécessité d'assurer un environnement salubre pour le bien-être de chacun; il note également le principe 1 de la Déclaration de Rio et les dispositions des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, notamment de l'article 10 du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Protocole de San Salvador).

¹⁴ Convention No 155 de l'OIT, art. 4 2).

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

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

¹⁷ Paragraphe 1 de l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

¹⁸ Voir la résolution WHA47.10, de 1994, de l'Assemblée mondiale de la santé intitulée "Santé maternelle et infantile et planification familiale : pratiques traditionnelles nocives pour la santé des femmes et des enfants".

¹⁹ Parmi les normes internationales récentes intéressant les peuples autochtones, il convient de mentionner la Convention No 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (1989); les alinéas c) et d) du paragraphe 1 de l'article 29 et l'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant (1989); alinéa j) de l'article 8 de la Convention sur la diversité biologique (1992), recommandant aux États de respecter, de préserver et de maintenir les connaissances; innovations et pratiques des communautés autochtones; le programme Action 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992), en particulier le chapitre 26; et le paragraphe 20 de la première partie de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne (1993), affirmant que les États devraient prendre des mesures constructives concertées pour garantir aux populations autochtones le respect de tous les droits de l'homme en vertu du principe de la non-discrimination. Voir également le préambule et l'article 3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992); et l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (1994). Ces dernières années, un nombre croissant d'États ont modifié leur constitution et introduit des dispositions législatives reconnaissant les droits spécifiques des peuples autochtones.

²⁰ Voir l'Observation générale No 13, par. 43.

²¹ Voir l'Observation générale No 3, par. 9, et l'Observation générale No 13, par. 44.

²² Voir l'Observation générale No 3, par. 9, et l'Observation générale No 13, par. 45.

²³ Selon les Observations générales Nos 12 et 13, l'obligation de mettre en œuvre un droit comprend celle d'en *faciliter* l'exercice et celle de *l'assurer*. Dans la présente Observation générale, elle englobe également l'obligation de le *promouvoir* en raison de l'importance primordiale de la promotion de la santé dans les travaux de l'OMS et d'autres organismes.

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

²⁵ Une telle politique comprend les éléments suivants : identification, détermination, agrément et contrôle des matériels, équipements, substances, agents et procédés de travail dangereux; fourniture aux travailleurs d'informations en matière de santé et, le cas échéant, de vêtements et d'équipements de protection adéquats; contrôle de l'application des dispositions législatives et réglementaires au moyen d'inspections appropriées; déclaration obligatoire des accidents du travail et des maladies professionnelles; ouverture d'enquêtes sur les accidents et les maladies graves, et établissement de statistiques annuelles; protection des travailleurs et de leurs représentants contre toutes mesures disciplinaires consécutives à des actions effectuées par eux à bon droit conformément à la politique visée; et fourniture de services de santé au travailant essentiellement des fonctions de prévention. Voir OIT, Convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 (No 155), et Convention sur les services de santé au travail, 1985 (No 161).

²⁶ Déclaration d'Alma-Ata, art. II, rapport de la Conférence internationale sur les soins de santé primaires, Alma-Ata, 6-12 septembre 1978, dans : Organisation mondiale de la santé, "Health for All Series", No 1, OMS, Genève, 1978.

²⁷ Voir le paragraphe 45 de la présente Observation générale.

²⁸ Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 5-13 septembre 1994 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.95.XIII.18), chap. I, résolution 1, annexe, chap. VII et VIII.

²⁹ Pacte, art. 2, par. 1.

³⁰ Indépendamment du point de savoir si les groupes peuvent en tant que tels demander réparation au titre de droits exercés par le groupe, les États parties sont liés à la fois par les aspects collectifs et les aspects individuels de l'article 12. Les droits collectifs occupent une place cruciale dans le domaine de la santé; toute politique moderne de santé publique s'appuie en effet très largement sur la prévention et la promotion et ce sont des méthodes qui s'adressent avant tout aux groupes.

³¹ Voir l'Observation générale No 2, par. 9.



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/2002/11
20 janvier 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS
Vingt-neuvième session
Genève, 11-29 novembre 2002
Point 3 de l'ordre du jour

QUESTIONS DE FOND CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE
INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS

Observation générale n° 15 (2002)

**Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif
aux droits économiques, sociaux et culturels)**

I. INTRODUCTION

1. L'eau est une ressource naturelle limitée et un bien public; elle est essentielle à la vie et à la santé. Le droit à l'eau est indispensable pour mener une vie digne. Il est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'homme. Le Comité ne cesse de constater que l'exercice du droit à l'eau est largement dénié tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Plus d'un milliard de personnes ne bénéficient pas d'un approvisionnement élémentaire en eau, et plusieurs milliards de personnes n'ont pas accès à un assainissement adéquat, ce qui est la première cause de pollution de l'eau et de transmission de maladies d'origine hydrique¹. La tendance persistante à la contamination de l'eau, à l'épuisement des

¹ En 2000, l'Organisation mondiale de la santé a estimé que 1,1 milliard de personnes (dont 80 % vivaient dans des zones rurales) n'avaient pas accès à un système d'approvisionnement amélioré capable de fournir au moins 20 litres d'eau salubre par personne et par jour et que 2,4 milliards de personnes n'avaient accès à aucun assainissement. (Voir OMS, *Évaluation mondiale 2000 de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement*, Genève, 2000, p. 1.) En outre, 2,3 milliards de personnes contractent chaque année des maladies d'origine hydrique: voir Nations Unies, Commission du développement durable, *Inventaire exhaustif des ressources mondiales en eau douce*, rapport du Secrétaire général, New York, 1997, p. 46.

ressources en eau et à leur répartition inégale exacerbe la pauvreté. Les États parties doivent adopter des mesures effectives pour garantir l'exercice du droit à l'eau sans discrimination, conformément aux dispositions de la présente Observation générale.

Fondements juridiques du droit à l'eau

2. Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun. Une quantité adéquate d'eau salubre est nécessaire pour prévenir la mortalité due à la déshydratation et pour réduire le risque de transmission de maladies d'origine hydrique ainsi que pour la consommation, la cuisine et l'hygiène personnelle et domestique.

3. L'article 11, paragraphe 1, du Pacte énonce un certain nombre de droits qui découlent du droit à un niveau de vie suffisant – «y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants» – et qui sont indispensables à sa réalisation. L'emploi de l'expression «y compris» indique que ce catalogue de droits n'entendait pas être exhaustif. Le droit à l'eau fait clairement partie des garanties fondamentales pour assurer un niveau de vie suffisant, d'autant que l'eau est l'un des éléments les plus essentiels à la survie. En outre, le Comité a déjà reconnu que l'eau est un droit fondamental visé par le paragraphe 1 de l'article 11 [voir l'Observation générale n° 6 (1995)]². Le droit à l'eau est aussi inextricablement lié au droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12, par. 1)³ et aux droits à une nourriture et à un logement suffisants (art. 11, par. 1)⁴. Il devrait également être considéré conjointement avec les autres droits consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme, et d'abord le droit à la vie et à la dignité.

4. Le droit à l'eau a été reconnu dans de nombreux documents internationaux, y compris des traités, déclarations et autres textes normatifs⁵. Par exemple, l'article 14, paragraphe 2, de la

² Voir les paragraphes 5 et 32 de l'Observation générale n° 6 (1995) sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées.

³ Voir l'Observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (par. 11, 12 a), b) et d), 15, 34, 36, 40, 43 et 51).

⁴ Voir le paragraphe 8 b) de l'Observation générale n° 4 (1991). Voir aussi le rapport présenté par M. Miloon Khotari, Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant (E/CN.4/2002/59), conformément à la résolution 2001/28, en date du 20 avril 2001, de la Commission des droits de l'homme. Concernant le droit à une nourriture suffisante, voir le rapport présenté par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (E/CN.4/2002/58), conformément à la résolution 2001/25, en date du 20 avril 2001, de la Commission des droits de l'homme.

⁵ Voir l'article 14, paragraphe 2 h), de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; l'article 24, paragraphe 2 c), de la Convention relative aux droits de l'enfant; les articles 20, 26, 29 et 46 de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (1949); les articles 85, 89 et 127 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre; les articles 54 et 55 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève (1977); les articles 5 et 14 du Protocole additionnel II

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dispose que les États parties doivent assurer aux femmes le droit de «bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne [...] l'approvisionnement [...] en eau».

L'article 24, paragraphe 2, de la Convention relative aux droits de l'enfant fait obligation aux États parties de lutter contre la maladie et la malnutrition grâce «à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable».

5. Le Comité aborde systématiquement la question du droit à l'eau lorsqu'il examine les rapports des États parties au regard de ses directives générales révisées concernant la forme et le contenu des rapports que les États parties doivent présenter conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que ses observations générales.

6. L'eau est nécessaire à des fins diverses, outre les usages personnels et domestiques, pour la réalisation de nombreux droits énoncés dans le Pacte, par exemple, pour la production alimentaire (droit à une nourriture suffisante) et pour l'hygiène du milieu (droit à la santé). Elle est essentielle pour obtenir des moyens de subsistance (droit de gagner sa vie par le travail) et pour exercer certaines pratiques culturelles (droit de participer à la vie culturelle). Néanmoins, les ressources en eau doivent être affectées en priorité aux usages personnels et domestiques. La priorité devrait aussi être donnée à la prévention de la faim et des maladies, ainsi qu'au respect des obligations fondamentales découlant de chacun des droits inscrits dans le Pacte⁶.

aux Conventions de Genève (1977); le préambule de la Déclaration de Mar Del Plata de la Conférence des Nations Unies sur l'eau; le paragraphe 18.47 d'Action 21, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992* (A/CONF.151/26/Rev.1) (Vol. I et Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III et Vol. III/Corr.1) (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.93.I.8), Vol. I: *Résolutions adoptées par la Conférence*, résolution 1, annexe II; le principe n° 3 de la Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable, Conférence internationale sur l'eau et l'environnement (A/CONF.151/PC/112); le principe n° 2 du Programme d'action, *Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 5-13 septembre 1994* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.95.XIII.18), chap. I, résolution 1, annexe; les paragraphes 5 et 19 de la Recommandation 14 (2001) du Comité des ministres aux États membres de la Charte européenne des ressources en eau; la résolution 2002/6 de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme de l'ONU sur la réalisation du droit à l'eau potable. Voir aussi le rapport présenté par M. El Hadji Guissé, Rapporteur spécial de la Sous-Commission sur la promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement, concernant le rapport entre la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et la promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement (E/CN.4/Sub.2/2002/10).

⁶ Voir aussi le Sommet mondial pour le développement durable, Plan d'application 2002, par. 25 c).

L'eau et les droits énoncés dans le Pacte

7. Le Comité note qu'il importe d'assurer un accès durable aux ressources en eau pour l'agriculture afin de réaliser le droit à une nourriture suffisante [voir l'Observation générale n° 12 (1999)]⁷. Il faut veiller à ce que les agriculteurs défavorisés et marginalisés, y compris les femmes, aient accès, dans des conditions équitables, à l'eau et aux systèmes de gestion de l'eau, notamment aux techniques durables de récupération des eaux de pluie et d'irrigation. Compte tenu de l'obligation faite à l'article premier, paragraphe 2, du Pacte, qui dispose qu'en aucun cas, un peuple ne pourra «être privé de ses propres moyens de subsistance», les États parties devraient garantir un approvisionnement en eau adéquat pour l'agriculture de subsistance et pour la sauvegarde des moyens de subsistance des peuples autochtones⁸.

8. L'hygiène du milieu, en tant qu'élément du droit à la santé consacré à l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 12 du Pacte, implique qu'il soit pris des mesures, sans discrimination, afin de prévenir les risques pour la santé dus à une eau insalubre et toxique⁹. Par exemple, les États parties devraient veiller à ce que les ressources naturelles en eau soient protégées d'une contamination par des substances nocives et des microbes pathogènes. De même, les États parties devraient surveiller les cas où des écosystèmes aquatiques infestés de vecteurs de maladies constituent un risque pour l'habitat humain et prendre des mesures pour y remédier¹⁰.

9. Afin d'aider les États parties à mettre en œuvre le Pacte et à s'acquitter de leurs obligations en matière d'établissement de rapports, la présente Observation générale porte sur le contenu normatif du droit à l'eau en vertu des articles 11, paragraphe 1, et 12 (sect. II), sur les obligations des États parties (sect. III), sur les manquements à ces obligations (sect. IV), sur la mise en œuvre à l'échelon national (sect. V) et sur les obligations des acteurs autres que les États parties (sect. VI).

⁷ Il s'agit à la fois de la *disponibilité* de nourriture et de l'*accessibilité* à une nourriture suffisante (voir l'Observation générale n° 12 (1999), par. 12 et 13).

⁸ Voir aussi la Déclaration d'accord accompagnant la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (A/51/869 du 11 avril 1997), où il est dit que pour apprécier les besoins humains essentiels en cas de conflits concernant l'utilisation des cours d'eau, «il faut s'intéresser en particulier à la fourniture d'eau en quantité suffisante pour la vie humaine, qu'il s'agisse de l'eau potable ou de l'eau à réserver aux productions vivrières destinées à empêcher la famine».

⁹ Voir aussi le paragraphe 15 de l'Observation générale n° 14.

¹⁰ Selon une définition de l'OMS, les maladies véhiculées par des vecteurs sont celles transmises par des insectes (paludisme, filariose, dengue, encéphalite japonaise et fièvre jaune), par des mollusques aquatiques qui servent d'hôtes intermédiaires (schistosomiase) et par des vertébrés qui tiennent lieu de réservoirs (zoonoses).

II. CONTENU NORMATIF DU DROIT

10. Le droit à l'eau consiste en des libertés et des droits. Parmi les premières figurent le droit d'accès ininterrompu à l'approvisionnement en eau nécessaire pour exercer le droit à l'eau, et le droit de ne pas subir d'entraves, notamment une interruption arbitraire de l'approvisionnement et d'avoir accès à une eau non contaminée. Par contre, les seconds correspondent au droit d'avoir accès à un système d'approvisionnement et de gestion qui donne à chacun la possibilité d'exercer, dans des conditions d'égalité, le droit à l'eau.

11. Les éléments constitutifs du droit à l'eau doivent être *adéquats* au regard de la dignité humaine, de la vie et de la santé, conformément aux articles 11, paragraphe 1, et 12 du Pacte. La notion d'approvisionnement en eau adéquat doit être interprétée d'une manière compatible avec la dignité humaine, et non au sens étroit, en faisant simplement référence à des critères de volume et à des aspects techniques. L'eau devrait être considérée comme un bien social et culturel et non essentiellement comme un bien économique. Le droit à l'eau doit aussi être exercé dans des conditions de durabilité, afin que les générations actuelles et futures puissent en bénéficier¹¹.

12. Si la notion d'approvisionnement en eau adéquat varie en fonction des situations, les facteurs ci-après sont pertinents quelles que soient les circonstances:

a) *Disponibilité*. L'eau disponible pour chaque personne doit être suffisante et constante¹² pour les usages personnels et domestiques, qui sont normalement la consommation, l'assainissement individuel, le lavage du linge, la préparation des aliments ainsi que l'hygiène personnelle et domestique¹³. La quantité d'eau disponible pour chacun devrait correspondre aux directives de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)¹⁴. Il existe des groupes ou des particuliers qui ont besoin d'eau en quantité plus importante pour des raisons liées à la santé, au climat ou au travail.

¹¹ Pour une définition de la durabilité, voir le *Rapport de la Conférence Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, Déclaration sur l'environnement et le développement, principes 1, 8, 9, 10, 12 et 15; et Action 21, en particulier les principes 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59 et 18.68.

¹² Le terme «constante» implique que l'approvisionnement en eau doit être suffisamment régulier pour les usages personnels et domestiques.

¹³ Dans ce contexte, par «consommation», on entend la consommation d'eau contenue dans les boissons et dans les denrées alimentaires. Par «assainissement individuel», on entend l'évacuation des excréta humains, l'eau étant nécessaire dans certains systèmes. Par «préparation des aliments», on entend l'hygiène alimentaire et la préparation des denrées alimentaires, que l'eau soit incorporée dans les aliments ou entre en contact avec ceux-ci. Par «hygiène personnelle et domestique», on entend la propreté corporelle et l'hygiène du foyer.

¹⁴ Voir J. Bartram et G. Howard, «Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors», OMS, 2002. Voir aussi P.H. Gleik, (1996) «Basic water requirements for human activities: meeting basic needs», *Water International*, 21, p. 83 à 92.

b) *Qualité*. L'eau nécessaire pour chaque usage personnel et domestique doit être salubre et donc exempte de microbes, de substances chimiques et de *risques* radiologiques qui constituent une menace pour la santé¹⁵. En outre, l'eau doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptables pour chaque usage personnel ou domestique.

c) *Accessibilité*. L'eau, les installations et les services doivent être accessibles, sans discrimination, à *toute personne* relevant de la juridiction de l'État partie. L'accessibilité comporte quatre dimensions qui se recoupent:

- i) *Accessibilité physique*: l'eau ainsi que les installations et services adéquats doivent être physiquement accessibles sans danger pour toutes les couches de la population. Chacun doit avoir accès à une eau salubre, de qualité acceptable et en quantité suffisante au foyer, dans les établissements d'enseignement et sur le lieu de travail, ou à proximité immédiate¹⁶. Tous les équipements et services doivent être de qualité suffisante, culturellement adaptés et respectueux de la parité entre les sexes, du cycle de vie et de la vie privée. La sécurité physique des personnes qui ont accès à ces installations et services ne doit pas être menacée;
- ii) *Accessibilité économique*: l'eau, les installations et les services doivent être d'un coût abordable pour tous. Les coûts directs et indirects qu'implique l'approvisionnement en eau doivent être raisonnables, et ils ne doivent pas compromettre ou menacer la réalisation des autres droits consacrés dans le Pacte;
- iii) *Non-discrimination*: l'eau, les installations et les services doivent être accessibles à tous, en particulier aux couches de la population les plus vulnérables ou marginalisées, en droit et en fait, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs proscrits;
- iv) *Accessibilité de l'information*: l'accessibilité correspond au droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations concernant les questions relatives à l'eau¹⁷.

¹⁵ Le Comité renvoie les États parties au document de l'OMS intitulé *Directives de qualité pour l'eau de boisson, 2^e éd., vol. 1 à 3* (OMS, Genève, 1993), directives «destinées à servir de principes de base pour l'élaboration de normes nationales qui, si elles sont correctement appliquées, assureront la salubrité de l'eau de boisson grâce à l'élimination des constituants connus pour leur nocivité ou à la réduction de leur concentration jusqu'à une valeur minimale».

¹⁶ Voir l'Observation générale n° 4 (1991), par. 8 b), l'Observation générale n° 13 (1999), par. 6 a), et l'Observation générale n° 14 (2000), par. 8 a) et b). On entend par foyer un logement permanent ou semi-permanent, ou une halte temporaire.

¹⁷ Voir le paragraphe 48 de la présente Observation générale.

Thèmes spéciaux de portée générale

Non-discrimination et égalité

13. L'obligation qui incombe aux États parties de garantir que le droit à l'eau est exercé sans discrimination (art. 2, par. 2) et dans des conditions d'égalité entre les hommes et les femmes (art. 3) est contenue dans toutes les obligations découlant du Pacte. Celui-ci interdit toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'âge, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, un handicap physique ou mental, l'état de santé (y compris l'infection par le VIH/sida), l'orientation sexuelle et la situation civile, politique, sociale ou autre, dont l'intention ou l'effet est d'infirmier le droit à l'eau ou d'en entraver l'exercice sur un pied d'égalité. Le Comité rappelle le paragraphe 12 de l'Observation générale n° 3 (1990) disposant que même en temps de grave pénurie de ressources, les éléments vulnérables de la société doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux.

14. Les États parties devraient agir pour éliminer toute discrimination de fait fondée sur des motifs interdits, qui prive des particuliers et des groupes des moyens ou des droits nécessaires pour exercer leur droit à l'eau. Ils devraient veiller à ce que l'allocation des ressources en eau et les investissements correspondants facilitent l'accès à l'eau de tous les membres de la société. Une mauvaise affectation des ressources peut aboutir à une discrimination qui n'est pas toujours manifeste. Par exemple, les investissements ne devraient pas privilégier de manière disproportionnée des services et équipements d'approvisionnement coûteux, qui souvent ne sont accessibles qu'à une frange fortunée de la population, plutôt que des services et des installations susceptibles de bénéficier à une proportion bien plus forte de la population.

15. S'agissant du droit à l'eau, les États parties ont en particulier l'obligation de fournir l'eau et les installations nécessaires à ceux qui ne disposent pas de moyens suffisants, et de prévenir toute discrimination fondée sur des motifs interdits par les instruments internationaux concernant la fourniture d'eau et des services correspondants.

16. Même si chacun a droit à l'eau, les États parties devraient prêter une attention spéciale aux particuliers et aux groupes qui ont traditionnellement des difficultés à exercer ce droit, notamment les femmes, les enfants, les groupes minoritaires, les peuples autochtones, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées dans leur propre pays, les travailleurs migrants ainsi que les prisonniers et les détenus. En particulier, les États parties devraient prendre des mesures pour garantir ce qui suit:

a) Les femmes ne doivent pas être exclues des processus de prise de décisions concernant les ressources en eau et les droits correspondants. Il faut alléger la charge excessive que représente pour elles l'obligation d'aller chercher de l'eau;

b) Les enfants ne doivent pas être privés de l'exercice de leurs droits fondamentaux à cause du manque d'eau potable en quantité suffisante à l'école et dans la famille ou de l'obligation d'aller chercher de l'eau. L'approvisionnement en eau adéquat des écoles qui ne disposent pas actuellement d'une eau potable en quantité suffisante devrait être assuré en priorité;

c) Les zones rurales et les zones urbaines déshéritées doivent disposer d'un système d'approvisionnement en eau convenablement entretenu. L'accès aux sources d'eau traditionnelles devrait être protégé des utilisations illégales et de la pollution. Les zones urbaines déshéritées, y compris les établissements humains non structurés, et les personnes sans abri devraient disposer d'un système d'approvisionnement en eau convenablement entretenu. Le droit à l'eau ne doit être dénié à aucun ménage en raison de sa situation en matière de logement ou du point de vue foncier;

d) L'accès des peuples autochtones aux ressources en eau sur leurs terres ancestrales doit être protégé de la pollution et des utilisations illégales. Les États devraient fournir aux peuples autochtones des ressources leur permettant de concevoir, d'assurer et de contrôler leur accès à l'eau;

e) Les communautés nomades et les gens du voyage doivent disposer d'un approvisionnement en eau adéquat dans leurs sites traditionnels ou à des haltes désignées;

f) Les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées dans leur propre pays et celles qui retournent dans leur foyer doivent disposer d'un approvisionnement en eau adéquat, indépendamment du fait qu'ils vivent dans des camps ou dans des zones urbaines. Les réfugiés et les demandeurs d'asile doivent avoir accès à l'eau au même titre et dans les mêmes conditions que les nationaux;

g) Les prisonniers et les détenus doivent avoir accès à une eau salubre en quantité suffisante pour leurs besoins personnels quotidiens, compte tenu des dispositions du droit international humanitaire et de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus¹⁸;

h) Les groupes qui ont des difficultés à accéder physiquement à l'eau telles que les personnes âgées, les personnes handicapées, les victimes de catastrophes naturelles et les personnes qui vivent dans des zones sujettes à des catastrophes naturelles, dans des zones arides et semi-arides ou sur de petites îles doivent disposer d'un approvisionnement en eau salubre en quantité suffisante.

III. OBLIGATIONS DES ÉTATS PARTIES

Obligations juridiques générales

17. Certes, le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, mais il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat. Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à l'eau: par exemple, celle de garantir son exercice

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

sans discrimination (art. 2, par. 2) et celle d'agir (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application pleine et entière des articles 11, paragraphe 1, et 12. Les mesures à prendre à cet effet doivent avoir un caractère délibéré et concret et viser au plein exercice du droit à l'eau.

18. Les États parties ont l'obligation constante et permanente d'avancer aussi rapidement et aussi efficacement que possible vers le plein exercice du droit à l'eau. L'exercice de ce droit, comme de tous les autres droits énoncés dans le Pacte, doit être possible et réalisable, puisque tous les États parties contrôlent un large éventail de ressources, y compris l'eau, la technologie, les ressources financières et l'aide internationale.

19. Tout laisse supposer que le Pacte interdit toute mesure rétrograde s'agissant du droit à l'eau¹⁹. S'il prend une mesure délibérément rétrograde, l'État partie doit apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte, et ce en utilisant au maximum les ressources disponibles.

Obligations juridiques spécifiques

20. Le droit à l'eau, comme tout droit fondamental, impose trois types d'obligations aux États parties: les obligations de *respecter*, de *protéger* et de *mettre en œuvre*.

a) Obligations de respecter

21. L'obligation de *respecter* requiert des États parties qu'ils s'abstiennent d'entraver directement ou indirectement l'exercice du droit à l'eau. L'État partie est notamment tenu de s'abstenir d'exercer une quelconque pratique ou activité qui consiste à refuser ou à restreindre l'accès en toute égalité à un approvisionnement en eau adéquat; de s'immiscer arbitrairement dans les arrangements coutumiers ou traditionnels de partage de l'eau; de limiter la quantité d'eau ou de polluer l'eau de façon illicite, du fait par exemple des déchets émis par des installations appartenant à des entreprises publiques ou de l'emploi et de l'essai d'armes; et de restreindre l'accès aux services et infrastructures ou de les détruire, à titre punitif, par exemple en temps de conflit armé en violation du droit international humanitaire.

22. Le Comité note que pendant les conflits armés, les situations d'urgence et les catastrophes naturelles, le droit à l'eau englobe les obligations qui incombent aux États parties en vertu du droit international humanitaire²⁰, notamment concernant la protection des biens indispensables à la survie de la population civile tels que les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation, la protection du milieu naturel contre des dommages étendus, durables et graves,

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

²⁰ Concernant le lien entre le droit des droits de l'homme et le droit humanitaire, le Comité prend note des conclusions de la Cour internationale de Justice dans *Licéité de la menace de l'emploi d'armes nucléaires* (avis consultatif demandé par l'Assemblée générale), *Rapports de la CIJ* (1996), p. 226, par. 25.

et la garantie que les civils, détenus et prisonniers disposent d'un approvisionnement en eau adéquat²¹.

b) Obligations de protéger

23. L'obligation de *protéger* requiert des États parties qu'ils empêchent des tiers d'entraver de quelque manière que ce soit l'exercice du droit à l'eau. Il peut s'agir de particuliers, d'entreprises ou d'autres entités, ainsi que d'agents agissant sous leur autorité. Les États parties sont notamment tenus de prendre les mesures législatives et autres nécessaires et effectives pour empêcher, par exemple, des tiers de refuser l'accès en toute égalité à un approvisionnement en eau adéquat, et de polluer ou de capter de manière injuste les ressources en eau, y compris les sources naturelles, les puits et les systèmes de distribution d'eau.

24. Les États parties doivent veiller à ce que les tiers qui gèrent ou contrôlent les services (réseaux d'adduction d'eau, navires-citernes, accès à des cours d'eau et à des puits, etc.) ne compromettent pas l'accès physique, à un coût abordable et sans discrimination, à une eau salubre et de qualité acceptable, en quantité suffisante. Pour prévenir ce type de violation, il faut mettre en place un système réglementaire efficace qui soit conforme au Pacte et à la présente Observation générale et qui assure un contrôle indépendant, une participation véritable de la population et l'imposition de sanctions en cas d'infraction.

c) Obligations de mettre en œuvre

25. L'obligation de *mettre en œuvre* se décompose en obligations de *faciliter*, de *promouvoir* et d'*assurer*. L'obligation de *faciliter* requiert de l'État qu'il prenne des mesures positives pour aider les particuliers et les communautés à exercer le droit à l'eau. L'obligation de *promouvoir* requiert de l'État partie qu'il mène des actions pour assurer la diffusion d'informations appropriées sur l'utilisation hygiénique de l'eau, la protection des sources d'eau et les méthodes propres à réduire le gaspillage. Les États parties sont également tenus de mettre en œuvre (assurer la réalisation de) ce droit lorsque des particuliers ou des groupes sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, de l'exercer eux-mêmes avec leurs propres moyens.

26. L'obligation de mettre en œuvre requiert des États parties qu'ils adoptent les mesures nécessaires au plein exercice du droit à l'eau. Les États parties sont notamment tenus de faire une place suffisante à ce droit dans le système politique et juridique national, de préférence par l'adoption de mesures législatives; de se doter d'une stratégie et d'un plan d'action pour l'eau au niveau national afin de donner effet à ce droit; de veiller à ce que l'eau soit accessible à chacun à un coût abordable; et de faciliter un accès amélioré et durable à l'eau, en particulier dans les zones rurales et les zones urbaines déshéritées.

27. Pour s'assurer que le coût de l'eau est abordable, les États parties doivent adopter les mesures nécessaires, notamment: a) avoir recours à diverses techniques et technologies appropriées d'un coût raisonnable; b) pratiquer des politiques de prix appropriées prévoyant par

²¹ Voir les articles 54 et 55 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève (1977), l'article 14 du Protocole additionnel II (1977), les articles 20 et 46 de la troisième Convention de Genève du 12 août 1949 et l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949.

exemple un approvisionnement en eau gratuit ou à moindre coût; et c) verser des compléments de revenu. Le prix des services doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous, y compris pour les groupes socialement défavorisés. L'équité exige que l'eau ne représente pas une part excessive des dépenses des ménages les plus pauvres par rapport aux ménages plus aisés.

28. Les États parties devraient adopter des stratégies et programmes complets et intégrés en vue d'assurer aux générations actuelles et futures un approvisionnement suffisant en eau salubre²². Ces stratégies et programmes peuvent notamment avoir pour objectifs de: a) lutter contre l'appauvrissement des ressources en eau dû à des captages, à des détournements et à l'établissement de barrages sans souci de durabilité; b) réduire et éliminer la contamination des bassins hydrographiques et des écosystèmes aquatiques par des substances telles que des éléments radioactifs, des produits chimiques nocifs et des excréta humains; c) surveiller les réserves d'eau; d) veiller à ce que les aménagements envisagés n'entraient pas un approvisionnement en eau adéquat; e) évaluer l'impact des actions qui sont susceptibles d'affecter la disponibilité de l'eau et les bassins hydrographiques des écosystèmes naturels, tels que les changements climatiques, la désertification et la salinité accrue du sol, la déforestation et la perte de biodiversité²³; f) développer l'utilisation rationnelle de l'eau par les consommateurs finals; g) réduire le gaspillage durant la distribution de l'eau; h) prévoir des mécanismes pour faire face aux situations d'urgence; et i) mettre en place des institutions compétentes et des mécanismes institutionnels appropriés pour exécuter ces stratégies et programmes.

29. Garantir l'accès à un assainissement adéquat est non seulement fondamental pour le respect de la dignité humaine et de la vie privée, mais constitue aussi un des principaux moyens de protéger la qualité de l'approvisionnement et des ressources en eau potable²⁴. Conformément aux droits à la santé et à un logement suffisant (voir les Observations générales n^{os} 4 (1991) et 14 (2000)), les États parties ont l'obligation de fournir progressivement des services d'assainissement sûrs, en particulier dans les zones rurales et les zones urbaines déshéritées, en tenant compte des besoins des femmes et des enfants.

²² Voir la note de bas de page 5 ci-dessus, Action 21, chap. 5, 7 et 18 ; Sommet mondial pour le développement durable, Plan d'application (2002), par. 6 a), l) et m), 7, 36 et 38.

²³ Voir la Convention sur la diversité biologique, la Convention sur la lutte contre la désertification, la Convention-cadre sur les changements climatiques et les protocoles ultérieurs.

²⁴ Voir l'article 14, par. 2, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui dispose que les États parties assurent aux femmes le droit de «bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne [...] l'assainissement». L'article 24, par. 2, de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que les États parties doivent «faire en sorte que tous les groupes de la société [...] reçoivent une information sur [...] les avantages de [...] l'hygiène et la salubrité de l'environnement».

Obligations internationales

30. Conformément à l'article 2, paragraphe 1, à l'article 11, paragraphe 1, et à l'article 23 du Pacte, les États parties reconnaissent le rôle essentiel de l'assistance et de la coopération internationales et s'engagent à agir, individuellement et collectivement, en vue d'assurer le plein exercice du droit à l'eau.

31. Pour s'acquitter de leurs obligations internationales, les États parties doivent respecter l'exercice du droit à l'eau dans les autres pays. La coopération internationale requiert des États parties qu'ils s'abstiennent de mener des actions qui entravent, directement ou indirectement, l'exercice du droit à l'eau dans d'autres pays. Les activités exercées dans la juridiction de l'État partie ne devraient pas empêcher un autre pays d'assurer l'exercice de ce droit aux personnes relevant de sa juridiction²⁵.

32. Les États parties devraient s'abstenir dans tous les cas d'imposer, directement ou indirectement, à un autre pays des embargos et autres mesures similaires empêchant l'approvisionnement en eau et la fourniture de marchandises et de services qui sont essentiels pour assurer le droit à l'eau²⁶. L'eau ne devrait jamais être utilisée comme instrument de pression politique ou économique. À ce propos, le Comité rappelle sa position, décrite dans l'Observation générale n° 8 (1997), sur la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

33. Les États parties devraient prendre des mesures pour empêcher leurs propres ressortissants ou des compagnies qui relèvent de leur juridiction, de violer le droit à l'eau de particuliers et de communautés dans d'autres pays. Les États parties doivent agir de manière compatible avec la Charte des Nations Unies et le droit international applicable lorsqu'ils sont à même d'inciter des tiers à respecter ce droit en usant de moyens juridiques ou politiques.

34. En fonction des ressources dont ils disposent, les États devraient faciliter l'exercice du droit à l'eau dans les autres pays, par exemple en fournissant des ressources en eau et une aide financière et technique, et apporter l'assistance nécessaire. En ce qui concerne l'aide en cas de catastrophe et les secours d'urgence, la priorité devrait être donnée aux droits consacrés dans le Pacte, notamment à un approvisionnement en eau adéquat. L'aide internationale devrait être fournie d'une manière qui soit non seulement compatible avec le Pacte et les autres instruments relatifs aux droits de l'homme, mais aussi viable et acceptable du point de vue culturel. Il est,

²⁵ Le Comité note qu'aux termes de la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, les besoins sociaux et humains doivent être pris en considération lorsqu'il s'agit de déterminer l'utilisation équitable des cours d'eau, les États parties doivent prendre des mesures pour ne pas causer de dommages significatifs et, en cas de conflit, une attention spéciale doit être accordée à la satisfaction des besoins humains essentiels: voir les articles 5, 7 et 10.

²⁶ Le Comité rappelle l'Observation générale n° 8, dans laquelle il a fait valoir que les sanctions perturbaient la distribution d'articles d'hygiène et compromettaient l'approvisionnement en eau potable, et que dans le cadre d'un régime de sanctions, il convenait de prévoir la réparation des infrastructures indispensables pour fournir de l'eau propre.

en particulier, de la responsabilité et de l'intérêt des États parties économiquement développés d'aider à cet égard les États en développement plus démunis.

35. Les États parties devraient veiller à ce que le droit à l'eau reçoive l'attention voulue dans les accords internationaux et, à cette fin, devraient envisager d'élaborer de nouveaux instruments juridiques. En ce qui concerne la conclusion et la mise en œuvre d'autres accords internationaux et régionaux, les États parties devraient s'assurer que ces instruments n'ont pas d'incidence néfaste sur le droit à l'eau. Les accords de libéralisation du commerce ne devraient pas entraver ou amoindrir la capacité d'un pays d'assurer le plein exercice de ce droit.

36. Les États parties sont tenus de veiller à ce que les mesures qu'ils prennent en tant que membres d'organisations internationales tiennent dûment compte du droit à l'eau. En conséquence, les États parties qui sont membres d'institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, devraient porter une plus grande attention à la protection du droit à l'eau dans les politiques de prêt, les accords de crédit et les autres initiatives internationales de ces institutions.

Obligations fondamentales

37. Dans l'Observation générale n° 3, le Comité confirme que les États parties ont l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans le Pacte. De l'avis du Comité, les obligations fondamentales se rapportant au droit à l'eau et ayant un effet immédiat sont au minimum:

- a) D'assurer l'accès à la quantité d'eau essentielle, suffisante et salubre pour les usages personnels et domestiques, afin de prévenir les maladies;
- b) De garantir le droit d'accès à l'eau, aux installations et aux services sans discrimination, notamment pour les groupes vulnérables ou marginalisés;
- c) D'assurer l'accès physique à des installations et services qui fournissent régulièrement une eau salubre en quantité suffisante; qui comportent un nombre suffisant de points d'eau pour éviter des attentes excessives; et qui soient à distance raisonnable du foyer;
- d) De veiller à ce que la sécurité des personnes qui ont physiquement accès à l'eau ne soit pas menacée;
- e) D'assurer une répartition équitable de tous les équipements et services disponibles;
- f) D'adopter et de mettre en œuvre, au niveau national, une stratégie et un plan d'action visant l'ensemble de la population; cette stratégie et ce plan d'action devraient être élaborés et périodiquement examinés dans le cadre d'un processus participatif et transparent; ils devraient prévoir des méthodes, telles que des indicateurs et des critères sur le droit à l'eau, permettant de surveiller de près les progrès accomplis; une attention particulière devrait être accordée à tous les groupes vulnérables ou marginalisés lors de l'élaboration de la stratégie et du plan d'action, de même que dans leur contenu;
- g) De contrôler dans quelle mesure le droit à l'eau est réalisé ou ne l'est pas;

h) D'adopter des programmes d'approvisionnement en eau relativement peu coûteux visant à protéger les groupes vulnérables et marginalisés;

i) De prendre des mesures pour prévenir, traiter et combattre les maladies d'origine hydrique, en particulier en assurant l'accès à un assainissement adéquat.

38. Pour qu'il n'y ait aucun doute à ce sujet, le Comité tient à souligner qu'il incombe tout particulièrement aux États parties et aux autres intervenants en mesure d'apporter leur concours de fournir l'assistance et la coopération internationales – notamment sur les plans économique et technique – nécessaires pour permettre aux pays en développement d'honorer les obligations fondamentales mentionnées au paragraphe 37 ci-dessus.

IV. MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS

39. Quand le contenu normatif du droit à l'eau (voir sect. II) est appliqué aux obligations des États parties (sect. III), le processus dynamique qui s'engage permet de mettre plus facilement en évidence les atteintes au droit à l'eau. On trouvera ci-après des exemples d'infractions.

40. Pour démontrer qu'ils s'acquittent de leurs obligations générales et spécifiques, les États parties doivent établir qu'ils ont pris les mesures nécessaires et réalisables en vue d'assurer l'exercice du droit à l'eau. Conformément au droit international, le défaut d'exécution de bonne foi équivaut à une violation du droit. Il convient toutefois de souligner qu'un État partie ne peut justifier l'inexécution des obligations fondamentales énoncées au paragraphe 37 ci-dessus, auxquelles il est impossible de déroger.

41. Pour déterminer quelles actions ou omissions constituent une atteinte au droit à l'eau, il importe d'établir une distinction entre l'incapacité et le manque de volonté de l'État partie de s'acquitter de ses obligations. Ce constat découle des articles 11, paragraphe 1, et 12 du Pacte, qui parlent du droit à un niveau de vie suffisant et du droit à la santé, ainsi que de l'article 2, paragraphe 1, du Pacte, lequel fait obligation à chaque État partie de prendre les mesures nécessaires au maximum de ses ressources disponibles. Un État dépourvu de la volonté d'utiliser au maximum les ressources à sa disposition pour donner effet au droit à l'eau manque par conséquent aux obligations lui incombant en vertu du Pacte. Si c'est la pénurie de ressources qui met un État dans l'impossibilité de se conformer aux obligations découlant du Pacte, l'État a alors la charge de démontrer qu'il n'a négligé aucun effort pour exploiter toutes les ressources à sa disposition en vue de s'acquitter à titre prioritaire des obligations indiquées ci-dessus.

42. Les atteintes au droit à l'eau peuvent être le fait d'une action directe – *commission d'actes* – soit de l'État soit de diverses entités insuffisamment contrôlées par l'État. Il peut s'agir de l'adoption de mesures rétrogrades incompatibles avec les obligations fondamentales (indiquées au paragraphe 37 ci-dessus), de l'abrogation ou de la suspension officielles de la législation qui est nécessaire pour continuer d'exercer le droit à l'eau, ou de l'adoption de lois ou de politiques manifestement incompatibles avec des obligations juridiques préexistantes de caractère interne ou international ayant trait au droit à l'eau.

43. Parmi les atteintes par *omission* figurent le fait pour un État de ne pas prendre les mesures voulues pour assurer le plein exercice du droit de chacun à l'eau, le fait de ne pas adopter de politique nationale sur l'eau, et le fait de ne pas assurer l'application des lois pertinentes.

44. Bien qu'il ne soit pas possible d'arrêter d'avance la liste complète des violations, les travaux du Comité permettent de dégager certains exemples typiques concernant les différents niveaux d'obligations:

a) Les manquements à l'obligation de respecter découlent des entraves de l'État partie au droit à l'eau. Il s'agit notamment: i) de l'interruption ou du refus arbitraires ou injustifiés d'accès aux services ou installations; ii) des hausses disproportionnées ou discriminatoires du prix de l'eau; iii) de la pollution et de l'appauvrissement des ressources en eau qui affectent la santé des personnes;

b) Les manquements à l'obligation de protéger découlent du fait que l'État n'a pas pris toutes les mesures voulues pour protéger les personnes relevant de sa juridiction contre des atteintes au droit à l'eau imputables à des tiers²⁷. Il s'agit notamment des manquements aux obligations: i) de promulguer ou d'appliquer des lois visant à prévenir la contamination et le captage injuste de l'eau; ii) de réguler et de contrôler efficacement les fournisseurs de services; iii) de protéger les systèmes de distribution d'eau (réseaux d'adduction, puits, etc.) des entraves, dommages et déprédations;

c) Les manquements à l'obligation de mettre en œuvre découlent du fait que l'État partie n'a pas pris toutes les mesures voulues pour garantir l'exercice du droit à l'eau. Il s'agit notamment: i) du manquement à l'obligation d'adopter ou de mettre en œuvre une politique nationale visant à garantir à chacun l'exercice de ce droit; ii) de l'engagement de dépenses insuffisantes ou d'une mauvaise affectation des fonds publics empêchant des particuliers ou des groupes, notamment les groupes vulnérables ou marginalisés, d'exercer leur droit à l'eau; iii) du manquement à l'obligation de contrôler l'exercice de ce droit à l'échelle nationale, par exemple en définissant des indicateurs et des critères; iv) du manquement à l'obligation de prendre les mesures voulues pour remédier à la répartition injuste des équipements et des services; v) du manquement à l'obligation d'adopter des mécanismes d'aide d'urgence; vi) du manquement à l'obligation d'assurer à chacun l'exercice de l'essentiel de ce droit; vii) du manquement à l'obligation de l'État de tenir compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'eau lors de la conclusion d'accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales.

V. MISE EN ŒUVRE À L'ÉCHELON NATIONAL

45. L'article 2, paragraphe 1, du Pacte impose aux États parties l'obligation d'utiliser «tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives» en vue de s'acquitter de leurs obligations en vertu du Pacte. Chaque État jouit d'une marge d'appréciation discrétionnaire quand il décide quelles mesures sont effectivement les mieux adaptées à sa situation particulière. Mais le Pacte impose clairement à chaque État de prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer à chacun l'exercice du droit à l'eau dès que possible. Les mesures mises en œuvre à l'échelon national pour réaliser le droit à l'eau ne devraient pas entraver l'exercice des autres droits fondamentaux.

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

Législation, stratégies et politiques

46. La législation, les stratégies et les politiques existantes devraient être réexaminées pour s'assurer qu'elles sont compatibles avec les obligations découlant du droit à l'eau, en vue de les abroger, amender ou modifier en cas d'incompatibilité avec les prescriptions du Pacte.
47. L'obligation de prendre les mesures voulues impose aux États parties d'adopter une stratégie ou un plan d'action au niveau national en vue d'assurer l'exercice du droit à l'eau. Il faut que cette stratégie: a) soit fondée sur le droit et les principes des droits de l'homme; b) couvre tous les éléments du droit à l'eau et les obligations correspondantes des États parties; c) définisse des objectifs clairs; d) fixe les buts ou les résultats à atteindre et le calendrier correspondant; e) formule des politiques adéquates ainsi que les critères et indicateurs correspondants. Cette stratégie devrait aussi établir la responsabilité institutionnelle du processus; indiquer les ressources disponibles pour atteindre les objectifs, buts et résultats; allouer comme il convient les ressources en fonction de la responsabilité institutionnelle; et créer des mécanismes de responsabilité pour s'assurer de la mise en œuvre de la stratégie. Lorsqu'ils élaborent et appliquent leur stratégie, les États parties devraient mettre à profit l'assistance technique et la coopération des institutions spécialisées des Nations Unies (voir la section VI ci-après).
48. L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan d'action à l'échelle nationale devraient notamment respecter les principes de non-discrimination et de participation de la population. Le droit des particuliers et des groupes de participer au processus de prise de décisions qui peuvent influencer sur l'exercice de leur droit à l'eau doit faire partie intégrante de toute politique, de tout programme ou de toute stratégie concernant l'eau. Les particuliers et les groupes devraient avoir pleinement accès, en toute égalité, aux informations dont les autorités publiques ou les tiers disposent concernant l'eau, les services d'approvisionnement en eau et l'environnement.
49. La stratégie et le plan d'action nationaux sur l'eau devraient en outre reposer sur les principes de responsabilité, de transparence et d'indépendance de la magistrature, une bonne gouvernance étant indispensable à la mise en œuvre effective de l'ensemble des droits de l'homme, dont le droit à l'eau. Pour instaurer des conditions favorables à l'exercice de ce droit, les États parties devraient adopter des mesures appropriées afin que le secteur des entreprises privées tout comme la société civile prennent conscience et tiennent compte de l'importance à accorder au droit à l'eau dans l'exercice de leurs activités.
50. Les États parties peuvent avoir intérêt à adopter une législation-cadre pour donner effet à leur stratégie concernant le droit à l'eau. Cette législation devrait prévoir: a) les buts ou résultats à atteindre et le calendrier correspondant; b) les moyens de parvenir à l'objectif fixé; c) la collaboration envisagée avec la société civile, le secteur privé et les organisations internationales; d) la responsabilité institutionnelle du processus; e) les mécanismes nationaux de contrôle; f) les procédures de recours.
51. Des mesures devraient être prises pour garantir une coordination suffisante entre les ministères nationaux, les autorités régionales et les autorités locales afin que les politiques relatives à l'eau soient cohérentes. Lorsque la mise en œuvre du droit à l'eau a été déléguée à des autorités régionales ou locales, l'État partie doit néanmoins s'acquitter des obligations qui lui

incombent en vertu du Pacte et doit donc s'assurer que ces autorités disposent des ressources suffisantes pour entretenir et fournir les services et équipements nécessaires. Les États parties doivent aussi veiller à ce que les autorités en question ne refusent pas l'accès à ces services pour des motifs discriminatoires.

52. Les États parties sont tenus de contrôler effectivement l'exercice du droit à l'eau. Lorsqu'ils évaluent les progrès réalisés dans ce domaine, les États parties devraient cerner les facteurs et les difficultés qui les empêchent de s'acquitter de leurs obligations.

Indicateurs et critères

53. Pour faciliter ce contrôle, il faudrait prévoir des indicateurs et des critères dans les stratégies ou plans d'action nationaux sur l'eau. Ces indicateurs et critères devraient être conçus pour permettre de suivre à l'échelle nationale comme à l'échelle internationale comment l'État s'acquitte des obligations lui incombant au titre des articles 11, paragraphe 1, et 12 du Pacte. Ils devraient porter sur les différents éléments du droit à un approvisionnement en eau adéquat (quantité suffisante, salubrité, qualité acceptable, coût abordable et accessibilité physique), être ventilés en fonction des motifs de discrimination qui sont proscrits et couvrir toutes les personnes résidant sur le territoire de l'État partie ou placées sous son contrôle. Pour établir les indicateurs appropriés, les États parties pourraient s'inspirer des travaux actuels de l'OMS, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), de l'Organisation internationale du Travail (OIT), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Commission des droits de l'homme de l'ONU.

54. Une fois qu'ils auront arrêté des indicateurs adaptés au droit à l'eau, les États parties sont invités à définir à l'échelle nationale des critères pour chaque indicateur²⁸. Pendant l'examen du rapport périodique, le Comité procédera à une sorte d'étude de portée avec l'État partie. C'est-à-dire que le Comité et l'État partie examineront ensemble les indicateurs et les critères nationaux qui permettront de fixer les objectifs à atteindre au cours de la période couverte par le rapport suivant. Et pendant les cinq années qui suivront, l'État partie se servira de ces critères nationaux pour mieux contrôler l'exercice du droit à l'eau. Puis, lors de l'examen du rapport ultérieur, l'État partie et le Comité examineront si ces critères ont été ou non respectés et pour quelles raisons des difficultés ont peut-être surgi (voir l'Observation générale n° 14, par. 58). En outre, quand ils définissent leurs critères et établissent leurs rapports, les États parties devraient exploiter le grand nombre d'informations et de services consultatifs fournis par les institutions spécialisées aux fins de la collecte et de la ventilation des données.

²⁸ Voir E. Riedel, «New bearings to the State reporting procedure: practical ways to operationalize economic, social and cultural rights – The example of the right to health», in S. von Schorlemer (dir. publ.), *Praxishandbuch UNO*, 2002, p. 345 à 358. Le Comité note, par exemple, l'engagement pris dans le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable (2002) de réduire, d'ici à 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas les moyens matériels ou financiers d'accéder à une eau de boisson salubre (conformément à la Déclaration du Millénaire) et de personnes qui n'ont pas accès à un assainissement de base.

Recours et responsabilité

55. Tout particulier ou tout groupe dont le droit à l'eau a été enfreint doit avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, à l'échelle nationale et internationale (voir l'Observation générale n° 9, par. 4, et le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement²⁹). Le Comité note que le droit à l'eau a été consacré dans la constitution d'un certain nombre d'États et qu'il a fait l'objet de recours devant des tribunaux nationaux. Toutes les personnes dont le droit à l'eau a été enfreint sont fondées à recevoir une réparation adéquate, sous forme de restitution, indemnisation, satisfaction ou garantie de non-répétition. Sur le plan national, ce sont les médiateurs, les commissions des droits de l'homme et autres mécanismes de cette nature qui peuvent être saisis en cas d'atteintes au droit à l'eau.

56. Avant que l'État partie, ou tout autre tiers, prenne une mesure qui entrave le droit d'un particulier à l'eau, les autorités compétentes doivent s'assurer qu'il agit d'une mesure conforme à la loi, compatible avec le Pacte et prévoyant: a) une possibilité de consultation véritable des intéressés; b) la communication en temps voulu d'informations complètes sur les mesures envisagées; c) une notification raisonnable des mesures envisagées; d) des voies de recours pour les intéressés; et e) une aide juridique pour pouvoir se prévaloir de recours en justice [voir aussi les Observations générales n° 4 (1991) et n° 7 (1997)]. En cas de non-paiement de la facture d'eau, la question de la capacité de paiement de l'intéressé doit être prise en compte. Nul ne doit en aucune circonstance être privé de la quantité d'eau essentielle.

57. L'incorporation à l'ordre juridique interne d'instruments internationaux consacrant le droit à l'eau peut élargir sensiblement le champ d'application des mesures de réparation et renforcer leur efficacité, et doit donc être encouragée dans tous les cas. Elle donne aux tribunaux la compétence voulue pour se prononcer sur les atteintes au droit à l'eau, ou tout au moins sur les obligations fondamentales qui en découlent, en invoquant directement le Pacte.

58. Les États parties devraient encourager les juges, magistrats et autres professionnels de la justice à s'intéresser davantage, dans l'exercice de leurs fonctions, aux atteintes au droit à l'eau.

59. Les États parties devraient respecter, protéger, faciliter et promouvoir l'action des défenseurs des droits de l'homme et des autres membres de la société civile afin d'aider les groupes vulnérables ou marginalisés à exercer leur droit à l'eau.

VI. OBLIGATIONS DES ACTEURS AUTRES QUE LES ÉTATS PARTIES

60. Les organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales qui s'occupent de l'eau, comme l'OMS, la FAO, l'UNICEF, le PNUE, ONU-Habitat, l'OIT, le PNUD et le Fonds international de développement agricole (FIDA), ou du commerce telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC), devraient coopérer efficacement avec les États parties, en mettant à profit leurs compétences respectives, pour faciliter la mise en œuvre du droit

²⁹ Le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 dispose qu'en ce qui concerne les questions d'environnement, «un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré».

à l'eau à l'échelle nationale. Les institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, devraient prendre en compte le droit à l'eau dans le cadre de leurs politiques de prêt, de leurs accords de crédit, de leurs programmes d'ajustement structurel et de leurs autres projets de développement [voir l'Observation générale n° 2 (1990)], afin de promouvoir l'exercice du droit à l'eau. Quand il examinera le rapport des États parties et vérifiera si ces pays sont en mesure de s'acquitter des obligations de mettre en œuvre le droit à l'eau, le Comité recensera les effets de l'assistance apportée par tous les autres acteurs. L'incorporation du droit et des principes des droits de l'homme dans les programmes et les politiques des organisations internationales facilitera beaucoup la réalisation du droit à l'eau. Le rôle de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, du Comité international de la Croix-Rouge, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de l'OMS et de l'UNICEF, ainsi que des organisations non gouvernementales et d'autres associations, revêt une importance particulière quand il s'agit de fournir des secours en cas de catastrophe et d'apporter une assistance humanitaire dans les situations d'urgence. En matière d'aide, de distribution et de gestion de l'eau et des installations connexes, il convient d'accorder la priorité aux groupes les plus vulnérables ou marginalisés de la population.



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/GC/18
6 février 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS
Trente-cinquième session
Genève, 7-25 novembre 2005
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

LE DROIT AU TRAVAIL

Observation générale n° 18

Adoptée le 24 novembre 2005

Article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

I. INTRODUCTION ET PRINCIPES DE BASE

1. Le droit au travail est un droit fondamental reconnu dans plusieurs instruments juridiques internationaux. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dans son article 6, traite de façon plus complète de ce droit qu'aucun autre instrument. Le droit au travail est indispensable à l'exercice d'autres droits de l'homme; il est inséparable et fait partie intégrante de la dignité humaine. Toute personne a le droit de pouvoir travailler, lui permettant ainsi de vivre dans la dignité. Le droit au travail concourt à la fois à la survie de l'individu et de sa famille et, dans la mesure où le travail est librement choisi ou accepté, à son épanouissement et sa reconnaissance au sein de la communauté¹.

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels consacre le droit au travail en général dans son article 6 et explicite la dimension individuelle de ce droit en reconnaissant à l'article 7 le droit de chacun à des conditions de travail justes et favorables, notamment le droit à la sécurité des conditions de travail. La dimension collective du droit au travail est abordée à l'article 8, qui consacre le droit de former des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix ainsi que le droit des syndicats d'exercer librement leur activité. Lors de la rédaction de l'article 6 du Pacte, la Commission des droits de l'homme a affirmé la nécessité de reconnaître le droit au travail dans un sens large en établissant des obligations juridiques précises et non pas un simple principe à portée philosophique². L'article 6 définit le droit au travail de manière générale et non exhaustive. Au paragraphe 1 de l'article 6, les États parties reconnaissent «le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit». Au paragraphe 2, ils reconnaissent qu'«en vue d'assurer le plein exercice de ce droit», les mesures à prendre doivent inclure «l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales».

3. Ces objectifs reflètent les buts et principes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies, tels qu'ils sont définis au paragraphe 3 de l'Article premier de la Charte des Nations Unies. Ces objectifs se retrouvent aussi pour l'essentiel au paragraphe 1 de l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Depuis l'adoption du Pacte par l'Assemblée générale en 1966, plusieurs instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme ont reconnu le droit au travail. Au niveau international, le droit au travail est notamment évoqué: au paragraphe 3 a) de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; à l'alinéa e i) de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; au paragraphe 1 a) de l'article 11 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; à l'article 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant; et aux articles 11, 25, 26, 40, 52 et 54 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Plusieurs instruments régionaux reconnaissent le droit au travail dans sa dimension générale, notamment la Charte sociale européenne de 1961 et la Charte sociale européenne révisée de 1996 (part. II, art. 1), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels de 1988 (art. 6), et consacrent le principe selon lequel le respect du droit au travail impose aux États parties l'obligation d'adopter des

mesures ayant pour but la réalisation du plein emploi. Par ailleurs, le droit au travail a été proclamé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la Déclaration sur le progrès social et le développement, par sa résolution 2542 (XXIV) du 11 décembre 1969 (art. 6).

4. Le droit au travail, tel que consacré par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, affirme l'obligation des États parties de garantir aux individus leur droit à un travail librement choisi ou accepté, notamment le droit de ne pas en être privé injustement. Cette définition illustre le fait que le respect de l'individu et de sa dignité passe notamment par la liberté de l'individu quant au choix de travailler tout en soulignant le rôle du travail dans son épanouissement personnel ainsi que dans son intégration sociale et économique. La Convention n° 122 de l'Organisation internationale du Travail concernant la politique de l'emploi (1964) évoque le «plein emploi, productif et librement choisi», liant l'obligation de l'État partie de créer les conditions du plein emploi à l'obligation de veiller à l'absence de travail forcé. Néanmoins, pour des millions d'êtres humains dans le monde, la pleine jouissance du droit à un travail librement choisi ou accepté reste un objectif lointain. Le Comité reconnaît l'existence d'obstacles structurels et autres résultant de facteurs internationaux et échappant au contrôle des États, obstacles qui entravent la pleine mise en œuvre de l'article 6 dans un grand nombre d'États parties.

5. Dans le souci d'aider les États parties à mettre en œuvre le Pacte et à s'acquitter de leurs obligations en matière d'établissement de rapports, la présente observation générale porte sur le contenu normatif de l'article 6 (chap. II), les obligations des États parties (chap. III), les manquements aux obligations (chap. IV) et la mise en œuvre au niveau national (chap. V), tandis que les obligations des acteurs autres que les États parties font l'objet du chapitre VI. La présente observation générale est fondée sur l'expérience acquise depuis de nombreuses années par le Comité à l'occasion de l'examen des rapports des États parties.

II. CONTENU NORMATIF DU DROIT AU TRAVAIL

6. Le droit au travail est un droit individuel qui appartient à chacun et dans le même temps un droit collectif. Il s'applique à toutes les formes de travail, indépendant ou salarié. Il ne saurait se comprendre comme un droit absolu et inconditionnel d'obtenir un emploi. Le paragraphe 1 de l'article 6 contient une définition du droit au travail et le paragraphe 2 cite, à titre d'illustration et de manière non exhaustive, des exemples d'obligations incombant aux États parties. Le droit au travail comprend le droit de tout être humain de décider librement d'accepter ou de choisir un travail, ce qui suppose de ne pas être forcé de quelque manière que ce soit à exercer une activité ou à prendre un emploi, et le droit de bénéficier d'un système de protection garantissant à chaque travailleur l'accès à l'emploi. Il suppose aussi le droit de ne pas être injustement privé d'emploi.

7. Le travail tel qu'énoncé à l'article 6 du Pacte doit pouvoir être qualifié de *travail décent*. Un travail décent respecte les droits fondamentaux de la personne humaine ainsi que les droits des travailleurs concernant les conditions de sécurité au travail et de rémunération. Il assure aussi un revenu permettant au travailleur de vivre et de faire vivre sa famille, conformément à l'article 7 du Pacte. Parmi ces droits fondamentaux figurent le respect de l'intégrité physique et mentale du travailleur dans l'exercice de son activité.

8. Les articles 6, 7 et 8 du Pacte sont interdépendants. La qualification de travail décent présuppose que le travail respecte les droits fondamentaux du travailleur. Même s'ils sont

étroitement liés à l'article 6, les articles 7 et 8 feront l'objet d'observations générales distinctes. Ils ne seront donc mentionnés que lorsque l'indivisibilité des droits visés l'exigera.

9. L'Organisation internationale du Travail définit le travail forcé comme «tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré»³. Le Comité réaffirme la nécessité pour les États parties d'abolir, d'interdire et de faire cesser toutes les formes de travail forcé, conformément à l'article 4 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 5 de la Convention relative à l'esclavage et à l'article 8 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

10. Le taux de chômage élevé et le manque de sécurité de l'emploi incitent les travailleurs à exercer un emploi dans le secteur informel de l'économie. Les États parties doivent prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour réduire au maximum le nombre de travailleurs non déclarés, qui de ce fait ne disposent d'aucune protection. Ces mesures obligeront les employeurs à respecter la législation du travail et à déclarer les personnes qu'ils emploient, leur permettant ainsi d'exercer l'ensemble des droits des travailleurs et en particulier ceux énoncés aux articles 6, 7 et 8 du Pacte. Elles doivent prendre en compte le fait que les personnes vivant d'activités économiques informelles le font le plus souvent par nécessité de survivre et non par choix. De même, le travail domestique et le travail agricole doivent être réglementés de manière adéquate par la législation nationale pour que les travailleurs domestiques et les travailleurs agricoles jouissent du même niveau de protection que les autres travailleurs.

11. La Convention n° 158 de l'OIT sur le licenciement (1982) définit la licéité du licenciement en son article 4; elle impose en particulier l'existence d'un motif valable de licenciement et reconnaît le droit à réparation – juridique ou autre – en cas de licenciement injustifié.

12. L'exercice du droit au travail sous toutes ses formes et à tous les niveaux suppose l'existence des éléments interdépendants et essentiels suivants, dont la mise en œuvre dépendra des conditions existant dans chacun des États parties:

a) *Disponibilité*. Il doit exister dans l'État partie des services spécialisés ayant pour fonction d'aider et de soutenir les individus afin de leur permettre de trouver un emploi.

b) *Accessibilité*. Le marché du travail doit pouvoir être accessible à toute personne relevant de la juridiction de l'État partie⁴. L'accessibilité revêt trois dimensions:

- i) En vertu du paragraphe 2 de l'article 2 et de l'article 3, le Pacte proscrit toute discrimination dans l'accès à l'emploi ainsi que dans le maintien de l'emploi qu'elle soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, un handicap physique ou mental, l'état de santé (y compris l'infection par le VIH/sida), l'orientation sexuelle, la situation civile, politique, sociale ou autre, dans l'intention ou avec pour effet de contrarier ou de rendre impossible l'exercice sur un pied d'égalité du droit au travail. Selon les termes de l'article 2 de la Convention n° 111 de l'OIT, les États parties devraient «formuler et adopter une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de

profession, afin d'éliminer toute discrimination en la matière». Comme il a été souligné au paragraphe 18 de l'Observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (2000), nombre de mesures, de même que la plupart des stratégies et programmes visant à éliminer toute discrimination en matière d'accès à l'emploi, peuvent être mises en œuvre moyennant des incidences financières minimales grâce à l'adoption, la modification ou l'abrogation de textes législatifs ou à la diffusion d'informations. Le Comité rappelle que, même en temps de grave pénurie de ressources, les individus et groupes défavorisés et marginalisés doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux⁵;

- ii) L'accessibilité physique constitue l'une des dimensions de l'accessibilité au travail, telle qu'énoncée au paragraphe 22 de l'Observation générale n° 5 sur les personnes souffrant d'un handicap;
- iii) L'accessibilité comprend le droit de rechercher, d'obtenir et de communiquer des informations sur les moyens d'accéder à un emploi par la mise en place de réseaux d'information sur le marché de l'emploi aux niveaux local, régional, national et international.

c) *Acceptabilité et qualité.* La protection du droit au travail revêt plusieurs volets, notamment le droit du travailleur à des conditions de travail justes et favorables, en particulier à la sécurité des conditions de travail, au droit de former des syndicats et au droit de choisir et d'accepter librement un travail.

Thèmes spécifiques de portée générale

Les femmes et le droit au travail

13. Aux termes de l'article 3 du Pacte, les États parties s'engagent à «assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels». Le Comité souligne la nécessité d'élaborer un système global de protection pour lutter contre la discrimination dont les femmes sont victimes et pour assurer l'égalité de chances et de traitement des hommes et des femmes dans leur droit au travail en garantissant un salaire égal pour un travail de valeur égale⁶. En particulier, la grossesse ne doit pas constituer un obstacle à l'accès à l'emploi et ne saurait justifier la perte de l'emploi. Enfin, il faut souligner l'existence d'un lien entre le fait que les femmes ont moins accès à l'éducation que les hommes et certaines cultures traditionnelles qui compromettent les chances d'emploi et d'avancement des femmes.

Les jeunes et le droit au travail

14. L'accès au premier emploi constitue une chance d'être économiquement indépendant et souvent d'échapper à la pauvreté. Les jeunes, en particulier les jeunes femmes, éprouvent généralement de grandes difficultés à trouver un premier emploi. Des mesures nationales visant à dispenser un enseignement et une formation professionnels adaptés devraient être adoptées et mises en œuvre pour favoriser et soutenir l'accès des jeunes, et plus particulièrement des jeunes femmes, à l'emploi.

Le travail des enfants et le droit au travail

15. La protection des enfants relève de l'article 10 du Pacte. Enfin, le Comité rappelle son Observation générale n° 14 (2000) et plus particulièrement les paragraphes 22 et 23 sur le droit à la santé des enfants, et souligne la nécessité de protéger les enfants des formes de travail pouvant porter préjudice à leur développement ou à leur santé physique ou psychique. Il réaffirme la nécessité de protéger les enfants de l'exploitation économique et de leur permettre de s'épanouir pleinement et d'acquérir une formation technique et professionnelle conformément au paragraphe 2 de l'article 6. Le Comité rappelle à cet égard son Observation générale n° 13 (1999) et notamment la définition de la formation technique et professionnelle (par. 15 et 16) devant être appréhendée comme un élément de l'enseignement général. Plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme adoptés ultérieurement au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, telle la Convention relative aux droits de l'enfant, ont reconnu la nécessité de protéger les enfants et les adolescents contre toute forme d'exploitation économique ou de travail forcé⁷.

Les personnes âgées et le droit au travail

16. Le Comité rappelle son Observation générale n° 6 (1995) portant sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées et notamment la nécessité d'adopter des mesures propres à éviter toute discrimination fondée sur l'âge en matière d'emploi et de profession⁸.

Les personnes handicapées et le droit au travail

17. Le Comité rappelle le principe de non-discrimination dans l'accès au travail des personnes handicapées énoncé dans son Observation générale n° 5 (1994) sur les personnes souffrant d'un handicap. «Le “droit de toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté” n'est pas réalisé lorsque la seule véritable possibilité offerte aux personnes souffrant d'un handicap est de travailler dans un environnement dit “protégé” et dans des conditions ne répondant pas aux normes»⁹. Les États doivent prendre des mesures permettant aux personnes handicapées d'obtenir et de conserver un emploi convenable, de progresser professionnellement, et partant, de faciliter leur insertion ou leur réinsertion dans la société¹⁰.

Les travailleurs migrants et le droit au travail

18. Le principe de non-discrimination consacré à l'article 2.2 du Pacte et à l'article 7 de la Convention internationale relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille devrait s'appliquer à l'accès à l'emploi des travailleurs migrants et des membres de leur famille. À cet égard, le Comité souligne la nécessité d'élaborer des plans d'action nationaux visant à respecter et à promouvoir ces principes par le biais de mesures appropriées, législatives ou autres.

III. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ETATS PARTIES

Obligations juridiques générales

19. La principale obligation des États parties consiste à assurer progressivement le plein exercice du droit au travail. Les États parties doivent donc adopter aussi rapidement que possible

des mesures ayant pour objectif le plein emploi. S'il est vrai que le Pacte prévoit la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés et prend en considération les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles, il n'en impose pas moins aux États parties diverses obligations avec effet immédiat¹¹. Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit au travail comme celle de «garantir» qu'il sera exercé «sans discrimination aucune» (art. 2, par. 2) et celle d'«agir» (art. 2, par. 1) en vue d'assurer l'application pleine et entière de l'article 6¹². Les mesures à prendre à cet effet doivent avoir un caractère délibéré et concret et viser au plein exercice du droit au travail.

20. Le fait que la réalisation du droit au travail s'opère progressivement et s'inscrit dans le temps, ne devrait pas être interprété comme privant les obligations de l'État partie de tout contenu effectif¹³. Il signifie que les États parties ont pour obligation précise et constante «d'œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible» pour appliquer intégralement l'article 6.

21. Comme pour les autres droits énumérés dans le Pacte, aucune mesure rétrograde ne devrait en principe être adoptée s'agissant du droit au travail. S'il prend une mesure délibérément rétrograde, l'État partie considéré doit apporter la preuve qu'il l'a fait après avoir recherché toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte, et ce, en utilisant au maximum les ressources disponibles¹⁴.

22. Le droit au travail, à l'instar de tous les autres droits de l'homme, impose trois catégories ou niveaux d'obligations aux États parties: les obligations de le *respecter*, de le *protéger* et de le *mettre en œuvre*. L'obligation de *respecter* le droit au travail exige que l'État s'abstienne d'en entraver directement ou indirectement l'exercice. L'obligation de *protéger* requiert des États parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans l'exercice du droit au travail. L'obligation de *mettre en œuvre* englobe l'obligation d'en assurer, d'en faciliter et d'en promouvoir l'exercice. Elle suppose que l'État adopte des mesures appropriées d'ordre législatif, administratif, budgétaire, judiciaire et autre pour assurer la pleine réalisation de ce droit.

Obligations juridiques spécifiques

23. Les États sont en particulier liés par l'obligation de *respecter* le droit au travail, notamment en interdisant le travail forcé ou obligatoire et en s'abstenant de refuser ou d'amoindrir l'égalité d'accès de tous à un travail décent, surtout les individus et groupes défavorisés et marginalisés, dont les détenus¹⁵, les membres de minorités et les travailleurs migrants. Les États parties sont en particulier liés par l'obligation de respecter le droit des femmes et des jeunes à accéder à un emploi décent, et donc de prendre des mesures pour lutter contre la discrimination et promouvoir l'égalité d'accès et de chances.

24. Concernant les obligations relatives au travail des enfants qui leur incombent énoncées dans l'article 10 du Pacte, les États parties doivent prendre des mesures concrètes, en particulier législatives, pour interdire le travail des enfants âgés de moins de 16 ans. En outre, ils doivent interdire toutes les formes d'exploitation économique et de travail forcé des enfants¹⁶. Ils doivent adopter des mesures concrètes pour s'assurer que l'interdiction du travail des enfants est pleinement respectée¹⁷.

25. L'obligation de *protéger* le droit au travail englobe notamment les devoirs incombant à l'État partie d'adopter une législation ou de prendre d'autres mesures destinées à assurer l'égalité d'accès au travail et à la formation, et de veiller à ce que les mesures de privatisation n'affaiblissent pas les droits des travailleurs. Les mesures particulières prises pour accroître la flexibilité des marchés du travail ne doivent pas avoir pour effet la précarisation du travail et la diminution de la protection sociale du travailleur. L'obligation de respecter le droit au travail inclut la responsabilité des États parties d'interdire le travail forcé ou obligatoire aux acteurs non étatiques.

26. Les États parties sont tenus de *mettre en œuvre* (d'*assurer* l'exercice du droit au travail) lorsque des individus ou des groupes sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens qui sont à leur disposition. Cette obligation englobe notamment l'obligation de reconnaître le droit au travail dans le système juridique national et d'adopter une politique nationale sur le droit au travail ainsi qu'un plan détaillé tendant à donner effet à ce dernier. Le droit au travail requiert l'élaboration et la mise en œuvre par l'État partie d'une politique de l'emploi en vue de «stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux de vie, de répondre au besoin de main-d'œuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi»¹⁸. C'est dans ce cadre que des mesures effectives augmentant les ressources allouées à la réduction du taux de chômage touchant en particulier les femmes ainsi que les personnes défavorisées et marginalisées devraient être prises par les États parties. Le Comité souligne la nécessité de mettre en place un mécanisme d'indemnisation lors de la perte de l'emploi ainsi que l'obligation de prendre les mesures nécessaires permettant la mise en place de services de l'emploi (publics ou privés), au niveau national et local.¹⁹ En outre, l'obligation de mettre en œuvre (d'*assurer* l'exercice du droit au travail) englobe la mise en place par les États parties de plans de lutte contre le chômage²⁰.

27. L'obligation de *mettre en œuvre* (*faciliter* l'exercice du droit au travail) requiert des États qu'ils prennent des mesures positives pour permettre aux individus de jouir du droit au travail et les aider à le faire, et appliquent des plans de formation technique et professionnelle facilitant l'accès à l'emploi.

28. L'obligation de *mettre en œuvre* (*promouvoir* l'exercice du droit au travail) requiert des États parties qu'ils appliquent, par exemple, des programmes d'enseignement et d'information pour sensibiliser le public au droit au travail.

Obligations internationales

29. Dans son Observation générale n° 3 (1990), le Comité a appelé l'attention sur l'obligation faite à tous les États parties d'agir, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte. Dans l'esprit de l'Article 56 de la Charte des Nations Unies et de dispositions spécifiques du Pacte (art. 2.1, 6, 22 et 23), les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit au travail. Les États parties devraient, par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, faire en sorte que le droit au travail tel qu'énoncé aux articles 6, 7 et 8 bénéficie de l'attention voulue.

30. Pour s'acquitter des obligations internationales leur incombant au titre de l'article 6, les États parties devraient s'efforcer de promouvoir l'exercice du droit au travail dans les autres pays ainsi que dans les négociations bilatérales et multilatérales. Dans les négociations avec les institutions financières internationales, ils devraient veiller à ce que le droit au travail de leur population soit protégé. Les États parties qui sont membres d'institutions financières internationales, notamment du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et de banques régionales de développement, devraient porter une plus grande attention à la protection du droit au travail et infléchir dans ce sens les politiques de prêt, les accords de crédit, les programmes d'ajustement structurel et les autres mesures internationales prises par ces institutions. Les stratégies, les programmes et les politiques adoptées par les États parties dans le cadre de programmes d'ajustement structurel ne devraient pas entraver leurs obligations fondamentales ni avoir un impact négatif sur le droit au travail des femmes, des jeunes et des individus et groupes défavorisés et marginalisés.

Obligations fondamentales

31. Dans l'Observation générale n° 3 (1990), le Comité confirme que les États parties ont l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits énoncés dans le Pacte. Dans le contexte de l'article 6, cette «obligation fondamentale» englobe l'obligation d'assurer la non-discrimination et l'égalité de protection de l'emploi. La discrimination dans le domaine de l'emploi est constituée d'un large faisceau de violations touchant toutes les phases de la vie, de l'éducation de base à la retraite, et peut avoir un impact non négligeable sur la situation professionnelle des individus et des groupes. L'État partie a donc pour obligation fondamentale minimum:

- a) De garantir le droit d'accès à l'emploi, en particulier pour les individus et groupes défavorisés et marginalisés, leur permettant d'avoir une existence digne;
- b) D'éviter toute mesure engendrant des discriminations et des traitements inégaux des individus et groupes défavorisés et marginalisés dans les secteurs privé et public ou de fragiliser les mécanismes de protection de ces individus et groupes;
- c) D'adopter et de mettre en œuvre au niveau national une stratégie et un plan d'action en matière d'emploi, reposant sur les préoccupations de l'ensemble des travailleurs et y répondant, dans le cadre d'un processus participatif et transparent qui associe les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cette stratégie et ce plan d'action devraient viser plus particulièrement les individus et groupes défavorisés et marginalisés, et reposer sur des indicateurs et critères permettant de mesurer périodiquement les progrès.

IV. MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS

32. Il importe d'établir chez l'État partie qui ne s'acquitte pas des obligations lui incombant au titre de l'article 6, une distinction entre l'incapacité et le manque de volonté. Ce constat découle du paragraphe 1 de l'article 6, qui énonce le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, qui fait obligation à chaque État partie de prendre les mesures nécessaires «au maximum de ses ressources disponibles». C'est à la lumière de ces deux articles que doivent être interprétées les obligations d'un État partie. Un État dépourvu de la volonté d'utiliser au maximum ses

ressources disponibles pour donner effet au droit au travail manque aux obligations lui incombant en vertu de l'article 6. Néanmoins, la pénurie de ressources pourrait expliquer les difficultés qu'un État partie peut éprouver pour garantir pleinement l'exercice du droit au travail, dans la mesure où cet État démontrerait qu'il a utilisé ses ressources disponibles au maximum pour s'acquitter, à titre prioritaire, des obligations susmentionnées. Les atteintes au droit au travail peuvent être le fait d'une action directe de l'État ou d'entités contrôlées par lui, ou des mesures insuffisantes prises pour inciter à l'embauche. Des manquements par la voie d'*omissions* se produisent, par exemple, lorsque l'État partie ne réglemente pas les activités des individus et des groupes de façon à les empêcher d'entraver le droit d'autrui au travail.

Les manquements par la voie de la *commission d'actes* englobent: le travail forcé; l'abrogation ou la suspension officielle de la législation nécessaire à l'exercice permanent du droit au travail; le déni de l'accès au travail à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou sur la pratique; et l'adoption de mesures législatives ou de politiques manifestement incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes touchant le droit au travail.

Manquements à l'obligation de respecter

33. L'État se soustrait à l'obligation de respecter le droit au travail quand des lois, des politiques ou bien des actions sont contraires aux normes énoncées à l'article 6 du Pacte. Notamment, toute discrimination en matière d'accès au marché du travail ou aux moyens et prestations permettant de se procurer du travail, que cette discrimination soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, l'âge, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, dans le but de porter atteinte à la jouissance ou à l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, constitue une violation du Pacte. Le principe de non-discrimination énoncé au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte est immédiatement applicable et n'est ni sujet à une mise en œuvre progressive ni tributaire des ressources disponibles. Il s'applique directement à tous les aspects du droit au travail. Le fait pour l'État de ne pas tenir compte des obligations juridiques qui lui incombent en vertu du droit au travail lors de la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres États, avec des organisations internationales ou avec d'autres entités telles que les entités multinationales, constitue un manquement à son obligation de respecter le droit au travail.

34. Comme pour tous les autres droits énoncés dans le Pacte, tout laisse supposer que l'adoption de mesures rétrogrades concernant le droit au travail n'est pas autorisée. Sont notamment considérées comme des mesures rétrogrades le déni de l'accès à l'emploi à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou sur la pratique, l'abrogation ou la suspension de la législation nécessaire à l'exercice du droit au travail ou l'adoption de lois ou de politiques manifestement incompatibles avec des obligations juridiques internationales ayant trait au droit au travail. Un exemple serait l'institution du travail forcé ou l'abrogation d'une législation protégeant le salarié contre les licenciements illicites. L'adoption de telles mesures constituerait un manquement à l'obligation des États parties de respecter le droit au travail.

Manquements à l'obligation de protéger

35. L'État manque à l'obligation de protéger quand il s'abstient de prendre toutes les mesures voulues pour protéger les personnes relevant de sa juridiction contre des atteintes au droit au

travail imputables à des tiers. Dans ces manquements entrent des omissions, comme le fait de ne pas réglementer l'activité d'individus, de groupes ou de sociétés aux fins de les empêcher de porter atteinte au droit au travail d'autrui ou le fait de ne pas protéger les travailleurs contre les licenciements illicites.

Manquements à l'obligation de mettre en œuvre

36. L'État partie manque à l'obligation de mettre en œuvre quand il s'abstient de prendre toutes les mesures voulues pour garantir la réalisation du droit au travail. Dans ces manquements entrent le fait de ne pas adopter ou de ne pas mettre en œuvre une politique nationale de l'emploi destinée à garantir à chacun la réalisation de ce droit; le fait d'affecter à l'emploi un budget insuffisant ou de répartir à mauvais escient les ressources publiques de telle sorte qu'il sera impossible à certains individus ou certains groupes d'exercer leur droit au travail, tout particulièrement ceux qui sont défavorisés et marginalisés; le fait de ne pas contrôler la réalisation du droit au travail à l'échelle nationale, par exemple, en définissant les indicateurs et les critères permettant de vérifier si le droit au travail est exercé; et le fait de ne pas mettre en œuvre de programmes de formation technique et professionnelle.

V. MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU NATIONAL

37. Conformément au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, les États parties sont tenus d'utiliser «tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives» pour s'acquitter de leurs obligations en vertu du Pacte. Chaque État partie dispose d'une certaine latitude dans l'évaluation des mesures qui sont les plus adaptées à sa situation propre. Toutefois, le Pacte impose clairement à chaque État partie le devoir de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que chacun est protégé contre le chômage et la précarité de l'emploi et peut exercer dès que possible son droit au travail.

Législation, stratégies et politiques

38. Les États parties devraient envisager d'adopter des mesures législatives particulières concernant l'exercice du droit au travail. Ces mesures devraient a) instituer des mécanismes nationaux de contrôle de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action national et b) contenir des dispositions sur des objectifs chiffrés à atteindre et le calendrier d'exécution. Elles devraient aussi c) fournir les moyens permettant de respecter les critères fixés sur le plan national et d) associer la société civile, y compris des experts des questions du travail, le secteur privé et les organisations internationales. Lorsqu'ils surveillent les progrès accomplis sur la voie de la réalisation du droit au travail, les États parties doivent aussi déterminer quels éléments et quelles difficultés les gênent dans l'exécution de leurs obligations.

39. La négociation collective revêt une importance fondamentale dans la formulation de politiques de l'emploi.

40. Les organismes et programmes des Nations Unies devraient, à la demande des États parties, prêter leur concours à la rédaction et à l'examen de la législation pertinente. L'OIT, par exemple, dispose de compétences considérables et a accumulé une somme de connaissances concernant la législation dans le domaine de l'emploi.

41. Les États parties devraient adopter une stratégie nationale, fondée sur les principes relatifs aux droits de l'homme, visant à assurer progressivement le plein emploi pour tous. Cette stratégie nationale impose également de définir les ressources dont les États parties disposent pour atteindre leurs objectifs ainsi que le mode d'utilisation desdites ressources qui présente le meilleur rapport coût-efficacité.

42. La formulation et l'application de stratégies nationales pour l'emploi devraient se faire en respectant intégralement les principes de responsabilité, de transparence et de participation des groupes intéressés. Le droit des individus et des groupes de participer à la prise de décisions devrait faire partie intégrante de toute politique, de tout programme et de toute stratégie ayant pour objet de donner effet aux obligations incombant à l'État partie au titre de l'article 6. La promotion de l'emploi passe aussi par la participation effective de la collectivité et, plus particulièrement, des associations de défense des droits des travailleurs et des syndicats à la définition de priorités, à la prise de décisions, à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la stratégie visant à promouvoir l'emploi.

43. Pour instaurer un climat favorable à l'exercice de ce droit, les États parties doivent prendre des mesures appropriées pour faire en sorte que le secteur privé tout comme le secteur public prennent conscience du droit au travail dans l'exercice de leurs activités.

44. La stratégie nationale pour l'emploi doit tenir particulièrement compte de la nécessité de prévenir toute discrimination dans l'accès à l'emploi. Elle devrait garantir l'accès, dans des conditions d'égalité, aux ressources économiques et à la formation technique et professionnelle, en particulier pour les femmes et les individus et groupes défavorisés et marginalisés; et devrait faire respecter et protéger le travail indépendant et l'emploi assurant la rémunération qui procure une existence décente aux salariés et à leur famille comme stipulé à l'alinéa a ii) de l'article 7 du Pacte²¹.

45. Les États parties devraient mettre en place et utiliser des mécanismes permettant de suivre les progrès accomplis dans la voie de la réalisation du droit à un travail librement choisi ou accepté, de cerner les facteurs et les difficultés faisant obstacle à l'exécution de leurs obligations et de faciliter l'adoption de mesures correctrices d'ordre législatif et administratif, notamment de mesures pour s'acquitter des obligations que leur imposent le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte.

Indicateurs et critères

46. Une stratégie nationale pour l'emploi doit définir des indicateurs et critères relatifs au droit au travail. De tels indicateurs devraient être conçus pour permettre de suivre à l'échelle nationale comment l'État s'acquitte de ses obligations au regard de l'article 6, et s'appuyer sur les indicateurs internationaux retenus par l'OIT comme le taux de chômage, le taux de sous-emploi et le rapport entre travail déclaré et travail non déclaré. Les indicateurs que l'OIT a mis au point pour l'établissement des statistiques du travail peuvent être utiles lors de l'élaboration d'un plan national pour l'emploi²².

47. Après avoir défini des indicateurs bien adaptés sur le droit au travail, les États parties sont invités à définir en outre, à l'échelle nationale, des critères liés à chaque indicateur. Pendant l'examen du rapport périodique, le Comité procédera à une sorte d'étude de portée avec l'État

partie. C'est-à-dire que le Comité et l'État partie examineront ensemble les indicateurs et les critères nationaux définissant les objectifs à atteindre au cours de la période faisant l'objet du rapport suivant. Pendant les cinq années qui suivront, l'État partie pourra utiliser ces critères nationaux pour mieux contrôler la mise en œuvre du droit au travail. Puis, lors de l'examen du rapport ultérieur, l'État partie et le Comité verront si les critères ont été ou non remplis et pour quelles raisons des difficultés ont peut-être surgi. En outre, lorsqu'ils établissent leurs critères et leurs rapports, les États parties devraient faire appel aux nombreux services d'information et services consultatifs des institutions spécialisées pour la collecte et la ventilation de données.

Recours et responsabilité

48. Toute personne ou groupe victime d'une atteinte au droit au travail doit avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, au niveau national. Au plan national, les syndicats et les commissions des droits de l'homme devraient jouer un rôle essentiel dans la défense du droit au travail. Les victimes doivent pouvoir faire jouer leur droit à une réparation adéquate, qui peut être la restitution, l'indemnisation, la satisfaction ou la garantie que la violation ne se reproduira pas.

49. L'intégration à l'ordre juridique interne d'instruments internationaux consacrant le droit au travail, et en particulier les conventions pertinentes de l'OIT, devrait renforcer l'efficacité des mesures prises pour garantir le droit au travail et est encouragée. L'incorporation dans l'ordre juridique interne des instruments internationaux reconnaissant le droit au travail, ou la reconnaissance de leur applicabilité directe, peut accroître sensiblement le champ et l'efficacité des mesures correctrices et est encouragée dans tous les cas. Les tribunaux seraient alors habilités à se prononcer sur les violations du contenu essentiel du droit au travail en invoquant directement les obligations découlant du Pacte.

50. Les juges et les autres autorités chargées de faire appliquer la loi sont invités à prêter plus d'attention, dans l'exercice de leurs fonctions, aux violations du droit au travail.

51. Les États parties doivent respecter et protéger le travail des défenseurs des droits de l'homme et des autres membres de la société civile, en particulier des syndicats, qui aident les individus et groupes défavorisés et marginalisés à exercer leur droit au travail.

VI. OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ACTEURS AUTRES QUE LES ÉTATS PARTIES

52. Seuls les États sont parties au Pacte et ont donc, en dernière analyse, à rendre compte de la façon dont ils s'y conforment, mais tous les membres de la société – individus, collectivités locales, syndicats, société civile et secteur privé – ont des responsabilités dans la réalisation du droit au travail. Les États parties devraient instaurer un cadre qui facilite l'exécution de ces obligations. Si elles ne sont pas liées par le Pacte, les entreprises privées – nationales et transnationales – ont un rôle particulier à jouer dans la création d'emplois, les politiques d'embauche et l'accès non discriminatoire au travail. Elles devraient mener leurs activités dans le cadre d'une législation, de mesures administratives, de codes de conduite et d'autres mesures adaptées qui favorisent le respect du droit au travail, résultant d'un commun accord entre le gouvernement et la société civile. Ces mesures devraient reconnaître les normes en matière de

droit au travail élaborées par l'OIT, et viser à sensibiliser et à responsabiliser les entreprises dans l'optique de la réalisation du droit au travail.

53. Le rôle imparti aux organismes et aux programmes des Nations Unies, en particulier la fonction clef de l'OIT dans la défense et la réalisation du droit au travail à l'échelle internationale, régionale et nationale, revêt une importance particulière. Les institutions et instruments régionaux, lorsqu'ils existent, contribuent aussi grandement à garantir l'exercice du droit au travail. Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur stratégie nationale pour l'emploi, les États parties peuvent bénéficier de l'assistance technique et de la coopération de l'OIT. De même, pour l'établissement de leurs rapports, les États parties devraient utiliser le grand nombre d'informations et de services consultatifs disponibles auprès de l'OIT aux fins de la collecte et la ventilation de données ainsi que pour la définition d'indicateurs et de critères. Conformément aux articles 22 et 23 du Pacte, l'OIT et les autres institutions spécialisées des Nations Unies, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce et les autres organes compétents du système des Nations Unies devraient coopérer efficacement avec les États parties pour la mise en œuvre du droit au travail à l'échelle nationale, compte tenu de leur mandat propre. Les institutions financières internationales devraient s'attacher davantage à protéger le droit au travail dans leurs politiques de prêt et leurs accords de crédit. Des efforts particuliers devraient être faits pour veiller, conformément au paragraphe 9 de l'Observation générale n° 2 (1990) du Comité, à ce que dans tout programme d'ajustement structurel le droit au travail soit protégé. En examinant les rapports des États parties et leur aptitude à s'acquitter de leurs obligations au titre de l'article 6, le Comité examinera les effets de l'aide apportée par les acteurs autres que les États parties.

54. Les syndicats jouent un rôle primordial pour assurer le respect du droit au travail aux niveaux local et national et pour aider les États à s'acquitter de leurs obligations découlant de l'article 6. Le rôle des syndicats est fondamental et continuera d'être étudié par le Comité lors de l'examen des rapports des États parties

Notes

¹ Voir le préambule de la Convention n° 168 de l'OIT sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (1988): «l'importance du travail et de l'emploi productif dans toute société, en raison non seulement des ressources qu'ils créent pour la communauté mais des revenus qu'ils apportent aux travailleurs, du rôle social qu'ils leur confèrent et du sentiment de satisfaction personnelle qu'ils leur procurent».

² Commission des droits de l'homme, onzième session, point 31 de l'ordre du jour, A/3525 (1957).

³ Convention n° 29 de l'OIT sur le travail forcé (1930), art. 2, par. 1 et 2. Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé (1957).

⁴ Seuls certains de ces thèmes sont abordés dans les articles 2.2 et 3 du Pacte. Les autres sont tirés de la pratique du Comité ou de la législation ou jurisprudence d'un nombre croissant d'États parties.

⁵ Voir l'Observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, par. 12.

⁶ Voir l'Observation générale n° 16 (2005) sur l'article 3: le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels, par. 23 à 25.

⁷ Voir le paragraphe 1 de l'article 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant (1989), repris au deuxième paragraphe du préambule du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Voir aussi le paragraphe 1 de l'article 3 du Protocole sur le travail forcé.

⁸ Voir l'Observation générale n° 6 (1995) sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées, par. 22 et (par. 24 sur la retraite).

⁹ Voir l'Observation générale n° 5 sur les personnes souffrant d'un handicap, notamment les paragraphes 20 à 24.

¹⁰ Voir la Convention n° 159 de l'OIT sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées (1983). Voir le paragraphe 2 de l'article 1 sur l'accès à l'emploi. Voir aussi les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, proclamées par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/96 du 20 décembre 1993.

¹¹ Voir l'Observation générale n° 3 sur la nature des obligations des États parties, par. 1.

¹² *Ibid.*, par. 2.

¹³ *Ibid.*, par. 9.

¹⁴ *Ibid.*, par. 9.

¹⁵ À condition que cela se fasse sur une base volontaire. Sur la question du travail des détenus, voir aussi l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus et l'article 2 de la Convention n° 29 de l'OIT concernant le travail forcé ou obligatoire.

¹⁶ Voir le paragraphe 1 de l'article 31 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

¹⁷ Voir le paragraphe 7 de l'article 2 de la Convention sur les pires formes de travail des enfants, et l'Observation générale n° 13 du Comité sur le droit à l'éducation.

¹⁸ Voir la Convention n° 122 de l'OIT sur la politique de l'emploi (1964), art. 1, par.°1.

¹⁹ Voir la Convention n° 88 de l'OIT concernant l'organisation du service de l'emploi (1948).

²⁰ Voir la Convention n° 88 de l'OIT et la Convention n° 2 concernant le chômage (1919). Voir aussi la Convention n° 168 de l'OIT concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (1988).

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

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