



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/1998/24
28 décembre 1998

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES,
SOCIAUX ET CULTURELS
Dix-neuvième session
Genève, 16 novembre - 4 décembre 1998
Point 3 de l'ordre du jour

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

Projet d'observation générale No 9 :
Application du Pacte au niveau national */

*Adopté par le Comité à sa 51ème séance, tenue le 1er décembre 1998
(dix-neuvième session).

GE.98-14837 (F)

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

1. Dans son Observation générale No 3 (1990), le Comité a traité de questions relatives à la nature et à la portée des obligations des États parties. La présente observation générale vise à préciser certains éléments abordés dans cette observation. La principale obligation qui incombe aux États parties au regard du Pacte est de donner effet aux droits qui y sont reconnus. En exigeant des gouvernements qu'ils s'en acquittent "par tous les moyens appropriés", le Pacte adopte une démarche ouverte et souple qui permet de tenir compte des particularités des systèmes juridiques et administratifs de chaque État ainsi que d'autres considérations importantes.

2. Mais cette souplesse va de pair avec l'obligation qu'a chaque État partie d'utiliser tous les moyens dont il dispose pour donner effet aux droits consacrés dans le Pacte. Dans cette optique, il faut tenir compte des règles fondamentales du droit international relatif aux droits de l'homme. En conséquence, les normes du Pacte doivent être dûment reconnues dans le cadre de l'ordre juridique national, toute personne ou groupe lésé doit disposer de moyens de réparation, ou de recours, appropriés et les moyens nécessaires pour faire en sorte que les pouvoirs publics rendent compte de leurs actes doivent être mis en place.

3. Les questions relatives à l'application du Pacte au niveau national doivent être envisagées à la lumière de deux principes du droit international. Le premier, tel qu'il est énoncé à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, est que "[u]ne partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité". En d'autres termes, les États doivent modifier selon qu'il convient l'ordre juridique afin de donner effet à leurs obligations conventionnelles ¹/. Cette question a été approfondie par le Comité dans son Observation générale No 12 (1998). Le second principe est énoncé à l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : "Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi". Le Pacte ne contient aucune disposition correspondant directement au paragraphe 3 b) de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui oblige, entre autres, les États parties à "développer les possibilités de recours juridictionnel". Néanmoins, un État partie qui cherche à se justifier du fait qu'il n'offre aucun recours interne contre les violations des droits économiques, sociaux et culturels doit montrer soit que de tels recours ne constituent pas des "moyens appropriés" au sens du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte ou qu'ils sont, compte tenu des autres moyens utilisés, superflus. Cela n'est pas facile à montrer et le Comité estime que, dans biens des cas, les "autres moyens" utilisés risquent d'être inopérants s'ils ne sont pas renforcés ou complétés par des recours juridictionnels.

¹A/CONF.39/27.

B. Place du Pacte dans l'ordre juridique interne

4. D'une manière générale, les normes internationales contraignantes relatives aux droits de l'homme devraient s'appliquer directement et immédiatement dans le cadre du système juridique interne de chaque État partie et permettre ainsi aux personnes de demander aux tribunaux nationaux d'assurer le respect de leurs droits. La règle relative à l'épuisement des recours internes renforce la primauté des recours internes à cet égard. L'existence de procédures internationales pour l'examen de plaintes individuelles et le développement de telles procédures sont certes importants, mais ces procédures ne viennent en définitive qu'en complément de recours internes effectifs.

5. Le Pacte ne définit pas concrètement les modalités de sa propre application dans l'ordre juridique national. Et il ne contient aucune disposition obligeant les États parties à l'incorporer intégralement au droit national ou à lui accorder un statut particulier dans le cadre de ce droit. Bien que les modalités concrètes pour donner effet, dans l'ordre juridique national, aux droits qui sont reconnus dans le Pacte soient laissées à la discrétion de chaque État partie, les moyens utilisés doivent être appropriés, c'est-à-dire qu'ils doivent produire des résultats attestant que l'État partie s'est acquitté intégralement de ses obligations. Les moyens choisis sont en outre soumis à contrôle dans le cadre de l'examen par le Comité de la manière dont l'État partie s'acquitte de ses obligations au titre du Pacte.

6. Une analyse de la pratique des États montre qu'ils utilisent divers moyens. Certains n'ont pris aucune mesure particulière. Parmi ceux qui ont pris des mesures, certains ont fait des dispositions du Pacte des dispositions du droit national, en complétant ou en modifiant la législation en vigueur, sans pour autant reprendre les termes mêmes du Pacte. D'autres l'ont "adopté" ou "incorporé" au droit national en gardant telles quelles ses dispositions et en leur donnant officiellement effet dans l'ordre juridique national. Pour ce faire, ils ont généralement eu recours à des dispositions constitutionnelles accordant aux dispositions des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme la priorité sur toute législation nationale incompatible avec ces dispositions. La façon dont les États abordent le Pacte dépend dans une large mesure de la manière dont les instruments internationaux en général sont envisagés dans l'ordre juridique interne.

7. Quelle que soit la démarche choisie, plusieurs principes découlent de l'obligation de donner effet au Pacte, qui doivent à ce titre être respectés. Premièrement, l'État partie doit choisir le moyen d'application propre à lui permettre de s'acquitter de ses obligations en vertu du Pacte. La nécessité d'assurer l'invocabilité des droits reconnus dans le Pacte (voir par. 10 ci-après) doit être prise en considération aux fins de déterminer le meilleur moyen de donner effet à ces droits au niveau interne. Deuxièmement, il faut tenir compte des moyens qui se sont révélés être les plus efficaces pour la protection d'autres droits fondamentaux dans le pays concerné. Dans les pays où les moyens utilisés pour donner effet au Pacte diffèrent considérablement de ceux servant à appliquer d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, l'utilisation de tels moyens doit répondre à une nécessité impérieuse, compte tenu du fait que le libellé des dispositions du Pacte est, dans une large mesure, comparable à celui des dispositions des instruments relatifs aux droits civils et politiques.

8. Troisièmement, même si le Pacte n'oblige pas formellement les États à incorporer ses dispositions dans la législation interne, une telle démarche est souhaitable. Une incorporation directe des dispositions du Pacte permet, en effet, d'éviter les problèmes que peut poser la transformation des obligations conventionnelles en dispositions de droit interne et donne la possibilité aux personnes d'invoquer directement les droits reconnus dans le Pacte devant les tribunaux nationaux. Pour ces raisons, le Comité encourage vivement l'adoption officielle ou l'incorporation du Pacte au droit national.

C. Rôle des recours

Recours juridictionnels ou recours judiciaires ?

9. Le droit à un recours effectif ne doit pas être systématiquement interprété comme un droit à un recours judiciaire. Les recours administratifs sont, dans bien des cas, suffisants, et les personnes qui relèvent de la juridiction d'un État partie s'attendent légitimement à ce que toutes les autorités administratives tiennent compte des dispositions du Pacte dans leurs décisions, conformément au principe de bonne foi. Tout recours administratif doit être accessible, abordable, rapide et utile. De même, il est souvent utile de pouvoir se prévaloir d'un recours judiciaire de dernier ressort contre des procédures administratives de ce type. D'ailleurs, pour certaines obligations, telles que celles qui ont trait (entre autres) à la non-discrimination ²/, il est nécessaire d'offrir un recours judiciaire, sous une forme ou une autre, si l'on veut s'acquitter des dispositions du Pacte. En d'autres termes, chaque fois qu'un droit énoncé dans le Pacte ne peut être exercé pleinement sans une intervention des autorités judiciaires, un recours judiciaire doit être assuré.

Invocabilité

10. Dans le cas des droits civils et politiques, on tient généralement pour acquis qu'il est essentiel de pouvoir disposer de recours judiciaires contre d'éventuelles violations. Malheureusement, le contraire est souvent affirmé en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. Cette différence de traitement n'est justifiée ni par la nature de ces droits ni par les dispositions pertinentes du Pacte. Le Comité a déjà précisé qu'il considérait que de nombreuses dispositions du Pacte se prêtaient à une application immédiate. À cet égard, il a cité, à titre d'exemple, dans son Observation générale No 3, les articles 3, 7 a) et i), 8, 10 3), 13 2) a), 13 3), 13 4) et 15 3) du Pacte. Il est important à ce propos de distinguer entre l'invocabilité (terme utilisé dans le cas des questions sur lesquelles les tribunaux doivent se prononcer) et l'application directe (dans le cas des normes que les tribunaux peuvent mettre en oeuvre telles quelles). La démarche générale de chaque système de droit doit certes être prise en compte mais il n'existe dans le Pacte aucun droit qui ne puisse être considéré, dans la grande majorité des systèmes, comme comportant au moins quelques aspects importants qui sont opposables. Il est parfois affirmé que les questions

²En application du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, les États "s'engagent à garantir que les droits qui sont énoncés [dans le Pacte] seront exercés sans discrimination aucune".

d'allocation de ressources sont du ressort des autorités politiques et non des tribunaux. Il faut bien sûr respecter les compétences respectives des différentes branches de l'État mais il y a lieu de reconnaître que, généralement, les tribunaux s'occupent déjà d'un vaste éventail de questions qui ont d'importantes incidences financières. L'adoption d'une classification rigide des droits économiques, sociaux et culturels qui les placerait, par définition, en dehors de la juridiction des tribunaux serait, par conséquent, arbitraire et incompatible avec le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des deux types de droits de l'homme. Elle aurait en outre pour effet de réduire considérablement la capacité des tribunaux de protéger les droits des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés de la société.

Application directe

11. Le Pacte n'exclut pas la possibilité de considérer les droits qui y sont énoncés comme directement applicables dans les systèmes qui le permettent. En effet, au moment de son élaboration, des tentatives pour y inclure une clause tendant à rendre ces droits "non applicables d'une manière directe" ont été fermement rejetées. Dans la plupart des États, c'est aux tribunaux, et non au pouvoir exécutif ou législatif, qu'il appartient de déterminer si une disposition conventionnelle est directement applicable. Afin qu'ils puissent s'acquitter efficacement de cette fonction, les tribunaux et autres juridictions compétents doivent être informés de la nature et de la portée du Pacte et du rôle important des recours judiciaires dans son application. Ainsi, lorsque des gouvernements sont par exemple impliqués dans une procédure judiciaire, ils doivent s'efforcer de promouvoir les interprétations de la législation interne qui favorisent la réalisation des obligations qui leur incombent au titre du Pacte. De la même manière, il devrait être pleinement tenu compte du principe d'invocabilité du Pacte dans la formation des magistrats. Il est particulièrement important d'éviter toute présomption de non-application directe des normes du Pacte. En fait, bon nombre de ces normes sont libellées en des termes qui sont au moins aussi clairs et précis que ceux des autres instruments relatifs aux droits de l'homme dont les tribunaux considèrent généralement les dispositions comme directement applicables.

D. Place accordée au Pacte par les tribunaux nationaux

12. Dans les directives du Comité concernant les rapports des États parties, il est demandé à ces derniers d'indiquer si les dispositions du Pacte peuvent "être invoquées devant les tribunaux, d'autres instances ou les autorités administratives" et "être directement appliquées par eux" ³. Certains États fournissent déjà de tels renseignements mais il faudra accorder une importance accrue à cet aspect dans les futurs rapports. Le Comité attend en particulier des États parties qu'ils fournissent des précisions sur toute décision importante de leurs juridictions nationales s'appuyant sur les dispositions du Pacte.

³Directives concernant les rapports des États parties, document E/C.12/1990/8, annexe IV.

13. Il ressort des informations disponibles que la pratique au sein des États n'est pas uniforme. Le Comité note avec satisfaction que certains tribunaux appliquent les dispositions du Pacte, soit directement soit en tant que normes d'interprétation. D'autres tribunaux sont disposés à reconnaître, sur le plan des principes, l'utilité du Pacte pour interpréter le droit national, mais dans la pratique l'impact de ses dispositions sur leur argumentation et l'issue de leurs délibérations est extrêmement limité. D'autres encore ont refusé de faire le moindre cas des dispositions du Pacte lorsque des personnes ont essayé de s'en prévaloir. Dans la plupart des pays, les tribunaux sont encore loin de s'appuyer suffisamment sur le Pacte.

14. Dans les limites de l'exercice de leurs fonctions de contrôle judiciaire, les tribunaux doivent tenir compte des droits énoncés dans le Pacte lorsque cela est nécessaire pour garantir que le comportement de l'État soit conforme aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. Le déni de cette responsabilité est incompatible avec le principe de la primauté du droit qui doit toujours être perçu comme englobant le respect des obligations internationales relatives aux droits de l'homme.

15. Il est généralement reconnu que le droit interne doit être interprété autant que faire se peut d'une manière conforme aux obligations juridiques internationales de l'État. Ainsi, lorsqu'un organe de décision interne doit choisir entre une interprétation du droit interne qui mettrait l'État en conflit avec les dispositions du Pacte et une autre qui lui permettrait de se conformer à ces dispositions, le droit international requiert que l'on choisisse la deuxième. Les garanties en matière d'égalité et de non-discrimination doivent être interprétées, dans toute la mesure du possible, de manière à faciliter la pleine protection des droits économiques, sociaux et culturels.
