



Geneva Academy of International Humanitarian
Law and Human Rights
*Académie de droit international humanitaire
et de droits humains à Genève*

Geneva
Academy

La Suisse et les droits économiques, sociaux et culturels

The Academy, a joint centre of

THE GRADUATE INSTITUTE | GENEVA
INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL
AND DEVELOPMENT STUDIES



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

© The various contributors, March 2013.

Acknowledgements

The work that led to the publication of this report was undertaken under the auspices of the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights in close cooperation with the Swiss Centre of Expertise in Human Rights. It was coordinated by Dr. Christophe Golay, Research Fellow and Coordinator of the Project on Economic, Social and Cultural Rights at the Geneva Academy. Design and layout was provided by Plain Sense, Geneva. The report was printed by the University of Geneva.

Disclaimer

This report is the work of the coordinator and the authors of the speeches and reports of roundtables it contains. It does not imply any judgement by the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights or any other institution involved.

La Suisse et les droits économiques, sociaux et culturels

Rapport final du séminaire sur la dissémination des
recommandations du Comité des droits économiques,
sociaux et culturels de l'ONU à la Suisse (5 octobre 2011)

Mars 2013

Préface

La Suisse a adhéré au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) en 1992. Après un examen en 1997, la Suisse a été à nouveau examinée par le Comité chargé de la supervision du PIDESC en novembre 2010.

Prenant au sérieux les recommandations que le Comité des DESC a adressées à la Suisse en novembre 2010, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a soutenu l'organisation d'un séminaire à Berne en octobre 2011 sur la dissémination de ces recommandations. Nos deux institutions – l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève (ADH) et le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) – ont eu le privilège d'organiser conjointement ce séminaire.

L'objectif du séminaire sur la dissémination des recommandations du Comité des DESC de l'ONU à la Suisse était de discuter de manière constructive et participative de la mise en œuvre possible de ces recommandations. Le séminaire a été divisé en deux parties. Pendant la matinée, ouverte au public, plus de 150 personnes ont écouté les présentations de l'Ambassadeur Claude Wild (DFAE), de l'Ambassadeur Jean-Jacques Elmiger (Secrétariat d'Etat à l'économie), du Professeur Eibe Riedel (membre du Comité des DESC) et du Professeur Jörg Künzli (Université de Berne), sur les défis et les enjeux de la mise en œuvre des DESC en Suisse. Un débat a ensuite eu lieu sur le même thème entre des représentants de l'administration fédérale, des cantons et de la société civile, suivi d'une discussion avec le public. Dans l'après-midi, fermée au public, des groupes de travail ont discuté de la mise en œuvre concrète des recommandations du Comité des DESC. Cinq groupes de travail composés de représentants des autorités fédérales et cantonales, du monde académique et des organisations non gouvernementales ont discuté de l'ensemble des recommandations du Comité, qui ont été classées en cinq thématiques :

1. Discrimination et groupes vulnérables
2. Migration et DESC
3. Effectivité et justiciabilité des DESC
4. Travail et DESC
5. Politique étrangère et DESC

La présente publication regroupe les allocutions prononcées dans la première partie du séminaire, complétées par un texte du Dr. Christophe Golay (ADH) distribué au séminaire, et les rapports des cinq groupes de travail, rédigés par les Professeurs Jörg Künzli et Gianni D'Amato, les Drs. Patrice Meyer-Bisch et Christophe Golay, et Madame Johanne Bouchard. Ces documents d'une grande richesse ont été complétés par des annexes, qui comprennent une présentation du Comité des DESC par l'association humanrights.ch, les recommandations adressées par le Comité des DESC à la Suisse, et les observations générales 3 et 9 du Comité des DESC consacrées respectivement à la nature des obligations du PIDESC et à l'application des DESC au niveau national.

Les débats ont été si riches, et les sujets si complexes, qu'il a fallu plusieurs mois pour rédiger les rapports des discussions qui ont eu lieu dans les groupes de travail. Et il a fallu plusieurs mois supplémentaire pour obtenir l'accord de l'ensemble des participants sur le contenu de ces rapports et les propositions qu'ils contiennent. Précisons encore que les discussions dans les groupes de travail ont eu lieu dans le cadre de *Chatham House Rule*, selon lequel aucun propos ne doit être attribué à une personne particulière. En conséquence, la liste des participants aux groupes de travail est placée en annexe, mais sans que le titre du groupe de travail dans lequel ils ont participé soit indiqué. Et aucun nom n'est cité dans les rapports des groupes de travail.

L'accord unanime des participants sur les propositions qui sont détaillées dans le présent rapport lui donne une importance toute particulière. Nous formulons le vœu que ces propositions seront reprises par les autorités fédérales, cantonales et communales et par la société civile et qu'elles participent à l'amélioration de la mise en œuvre concrète des DESC en Suisse.

Nos vifs remerciements vont au Département fédéral des affaires étrangères, sans lequel l'organisation de cet événement n'aurait pas été possible.

Prof. Andrew Clapham

Directeur

Académie de droit international humanitaire
et de droits humains à Genève

Prof. Walter Kälin

Directeur

Centre suisse de compétence pour
les droits humains

Table des matières

A. Programme du séminaire sur la dissémination des recommandations du Comité des DESC de l'ONU à la Suisse, 5 octobre 2011, Bern	3
B. Allocution de l'Ambassadeur Claude Wild, Chef de la Division politique sécurité humaine, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	5
C. Allocution de l'Ambassadeur Jean-Jacques Elmiger, Chef des Affaires internationales du travail, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) : Les enjeux de la mise en œuvre des DESC en Suisse	7
D. Allocution du Professeur Eibe Riedel, membre du Comité des DESC de l'ONU : Les enjeux de la mise en œuvre des DESC en Suisse	9
E. Allocution du Professeur Jörg Künzli, Université de Berne : Application par la Suisse des obligations liées aux DESC	15
F. Contribution du Dr. Christophe Golay, Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève : Développement de la protection des DESC au niveau international et en Suisse	19
G. Rapport du groupe de travail 1 – Discrimination et groupes vulnérables	23
H. Rapport du groupe de travail 2 – Migrations et DESC	29
I. Rapport du groupe de travail 3 – Effectivité et justiciabilité des DESC	33
J. Rapport du groupe de travail 4 – Travail et DESC	35
K. Rapport du groupe de travail 5 – Politique étrangère et DESC	41
Annexes	
1. Liste des participants aux groupes de travail	45
2. Présentation du Comité des DESC par l'association Humanrights.ch	47
3. Recommandations du Comité des DESC à la Suisse – novembre 2010	49
4. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	55
5. Observation générale 3 du Comité des sur la nature des obligations du PIDESC	63

A. Programme du séminaire sur la dissémination des recommandations du Comité des DESC de l'ONU à la Suisse, 5 octobre 2011, Bern

Matin

Horaire		Intervenants
10.00-10.15	Mots de bienvenue	Ambassadeur Claude Wild, <i>Chef de la Division politique IV, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)</i> Prof. Andrew Clapham, <i>Directeur de l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève (ADH)</i>
10.15-11.00	Introduction « Les enjeux de la mise en œuvre des DESC en Suisse »	Présidence : Prof. Andrew Clapham Prof. Eibe Riedel, <i>Membre du Comité des DESC de l'ONU et Chaire suisse des droits humains, ADH</i> Prof. Jörg Künzli, <i>Institut de droit public, Université de Berne</i> Ambassadeur Jean-Jacques Elmiger, <i>Chef des Affaires internationales du travail, Secrétariat d'Etat à l'économie, Département fédéral de l'économie</i>
11.00-12.30	Panel « La mise en œuvre possible des recommandations du Comité DESC »	Modération : Anne Grethe Nielsen, <i>Directrice administrative du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)</i> Aldo Brina, <i>Centre social protestant, Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers</i> Sylvie Durrer, <i>Directrice du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes</i> Natalie Erard Amgwerd, <i>Division politique IV, DFAE</i> Margrith Hanselmann, <i>Secrétaire générale de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales</i> Vasco Pedrina, <i>UNIA</i>

Après-midi

Horaire		Groupes de travail
12.30-14.00	Repas	
14.00-15.30	Groupes de travail	<p>Groupe de travail 1 – discrimination et groupes vulnérables (Recommandations 7, 8, 13, 14, 17, 19, 20, 23, 30 et 31 du Comité des DESC)</p> <p>Groupe de travail 2 – migrations et DESC (Recommandations 12, 14, 15, 16, 18, 28, 29 du Comité des DESC)</p> <p>Groupe de travail 3 – effectivité et justiciabilité des DESC (Recommandations 5, 6, 21 et 32 du Comité des DESC)</p> <p>Groupe de travail 4 – travail et DESC (Recommandations 8, 9, 10, 11, 17, 22, 26 et 27 du Comité des DESC)</p> <p>Groupe de travail 5 – politique étrangère et DESC (Recommandations 24 et 25 du Comité des DESC)</p>
16.00-17.00	Séance plénière – Rapports des groupes de travail	<p>Modération : Walter Kälin, <i>Université de Berne, Directeur du CSDH</i></p> <p>Patrice Meyer-Bisch, <i>IIEDH, Université de Fribourg (GT1)</i></p> <p>Gianni D'Amato, <i>Université de Neuchâtel (GT2)</i></p> <p>Jörg Künzli, <i>Université de Berne (GT3)</i></p> <p>Johanne Bouchard, <i>IIEDH, Université de Fribourg (GT4)</i></p> <p>Christophe Golay, <i>ADH-Genève (GT5)</i></p>
17.00-17.30	Mots de conclusion	Prof. Walter Kälin, <i>Université de Berne, Directeur du CSDH</i>

B. Allocution de l'Ambassadeur Claude Wild, Chef de la Division politique sécurité humaine, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Mesdames et Messieurs représentant les autorités fédérales, Mesdames et Messieurs représentant les autorités cantonales, Mesdames et Messieurs représentant la société civile, Professeurs, Mesdames et Messieurs représentant le monde académique,

En tant que Chef de la Division politique IV sécurité humaine du DFAE, je suis honoré et heureux de vous accueillir aujourd'hui pour débattre des recommandations faites à la Suisse par le Comité chargé de la mise en œuvre du Pacte des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels.

La promotion des droits humains est l'un des 5 buts de la politique étrangère de la Suisse et c'est dans ce sens que la Division politique IV soutient cette journée de réflexion. Comme vous le savez certainement, la Division politique IV a quatre piliers d'activités dans le domaine de la sécurité humaine, la politique de paix, la politique humanitaire, la politique internationale de migration et la politique des droits humains et c'est à ce dernier titre que mes collègues et moi-même participons à cette journée.

Nous attachons en effet une grande importance à notre devoir de sensibilisation aux droits humains, une tâche particulière que nous appelons le *mainstreaming* des droits humains. Une tâche qui va en fait plus loin que la simple sensibilisation et qui vise la prise en compte par les décideurs de l'aspect droit humains dans toute activité étatique, sociétale ou économique réalisée en Suisse.

Cette activité de *mainstreaming* interne nous incombe même si, aux affaires étrangères, notre tâche en matière de droits humains concerne plus le front extérieur que le front intérieur. Cependant, je ne vous cache pas que la crédibilité de nos actions et déclarations sur la scène internationale dépend largement du sérieux avec lequel la Suisse met en œuvre les recommandations qui lui sont adressées dans le domaine des droits humains. Il y a donc la question de la cohérence qui se pose inévitablement et, face à ce défi, l'acteur externe que nous sommes a aussi un rôle à jouer sur le plan interne.

Mesdames et Messieurs, longtemps les droits civils et politiques ont occupé le devant de la scène au détriment des droits économiques, sociaux et culturels. Ce temps est révolu et aujourd'hui, au XXI^e siècle, l'importance de l'ensemble des droits humains, leur interdépendance et leur universalité sont largement reconnues.

Ainsi il ne saurait y avoir de mondialisation durable sans garantie du respect des normes sociales. A titre d'exemple, la récente crise alimentaire et le changement climatique plaident pour le renforcement des garanties visant à assurer à tous et toutes de façon équitable l'accès à l'eau potable et à l'alimentation.

D'une manière générale, le défi pour les Etats consiste maintenant à passer de la reconnaissance intellectuelle des droits économiques, sociaux et culturels à l'application concrète de normes et mesures capables de traduire ces droits dans la vie quotidienne de leur population.

Mesdames et Messieurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour aborder la situation en Suisse où la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels est souvent perçue comme un poids trop lourd à porter pour l'économie et les institutions sociales étatiques, où la compétence des cantons est souvent primordiale pour la mise en œuvre effective et où la société civile joue un rôle clé de sensibilisation, de gardien des libertés et de promotion des droits de chacun. Je tiens d'ailleurs ici à saluer l'importance qu'a la société civile en tant que moteur du progrès de la société humaine en Suisse et dans le monde.

Je mentionnais précédemment la question de la cohérence entre politique extérieure et politique interne. J'aimerais également souligner l'importance de la cohérence entre politiques fédérales et cantonales. Je formule le vœu que la journée d'aujourd'hui permettra de débattre de manière approfondie de cette importante dimension en matière de droits économiques sociaux et culturels.

J'aimerais également souligner que l'initiative de la journée d'aujourd'hui revient à deux partenaires externes de la Division politique IV, à savoir l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains ainsi que le Centre suisse de compétence pour les droits humains et je tiens à les en remercier. Le calibre des participantes et participants invités ainsi que l'expertise de ces deux entités promettent un séminaire substantiel de haut niveau et je m'en réjouis.

Mesdames et Messieurs, pour conclure je dirais que cette rencontre est importante à plus d'un titre. Tout d'abord parce qu'elle contribue à faire connaître à un public large les recommandations du comité. Ensuite parce qu'elle permet un échange *multistakeholder* (en bon français), c.à.d entre personnes compétentes, issues de l'administration fédérale mais également des cantons, de la société civile et du monde académique. Mon seul regret est que les associations du monde économique qui ont été contactées n'aient pas trouvé le temps de nous joindre aujourd'hui, ceci d'autant plus qu'elles sont éminemment concernées par la thématique.

Je vous souhaite néanmoins un débat fructueux permettant de poser les problèmes, d'analyser les défis et les divergences d'intérêt pour finalement proposer des progrès réalisables pour notre pays dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Je suis convaincu que c'est nécessaire et que c'est possible sans rien enlever à la performance de notre économie et de nos institutions sociales.

Je vous remercie de votre attention.

C. Allocution de l'Ambassadeur Jean-Jacques Elmiger, Chef des Affaires internationales du travail, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) : Les enjeux de la mise en œuvre des DESC en Suisse

Mesdames et Messieurs,

Tout d'abord je tiens à remercier le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) et l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains (ADH) pour l'organisation de ce séminaire. Merci aussi pour m'avoir invité à vous adresser quelques mots dans ce cadre.

Comme vous le savez, le SECO a la charge de faire rapport sur la mise en œuvre du Pacte I. J'ai eu le privilège de diriger la délégation suisse qui a présenté les premier, deuxième et troisième rapports sur la mise en œuvre du Pacte devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (DESC). J'ai pu constater l'intérêt qu'ont suscité ces rapports, tout comme les recommandations que le Comité a adressées à la Suisse. Je ne doute pas que notre discussion ici sera dès lors intéressante.

Je participe à ce séminaire pour vous parler des enjeux de la mise en œuvre des DESC en Suisse. Permettez-moi de relever que nos deuxième et troisième rapports ont montré que la Suisse prend au sérieux les engagements qu'elle a acceptés en ratifiant le Pacte I. Des progrès significatifs ont été faits dans la mise en œuvre des DESC dans de nombreux domaines. Dans ses conclusions, le Comité s'est d'ailleurs félicité que la Suisse ait ratifié toute une série de conventions internationales et pris de nombreuses mesures destinées à contribuer à une meilleure mise en œuvre des DESC en Suisse.

Dans notre rapport et dans notre présentation orale du 5 novembre 2010, nous avons reconnu ouvertement qu'il demeure, en Suisse, des difficultés pour mettre en œuvre les DESC dans certains domaines. Nous avons également relevé que la Confédération, les cantons et les communes devaient poursuivre leurs efforts pour surmonter ces difficultés. Certaines des recommandations du Comité peuvent représenter une orientation politique utile à cet égard.

Permettez-moi maintenant d'entrer plus en détail sur certains de ces enjeux liés à la mise en œuvre des DESC en Suisse. Je ne vais pas me limiter à les énumérer devant vous, mais je vais également tenter de vous démontrer comment nous avons réagi à ces enjeux qui, pour la plupart, ne sont pas vraiment nouveaux.

Le Comité encourage à poursuivre nos efforts pour harmoniser les droits et pratiques des cantons afin de garantir l'égalité d'exercice des droits inscrits dans le Pacte I dans toute la Confédération. Naturellement, notre système fédéral et la répartition des compétences entre Confédération et cantons ne concourent pas à se forger une image complète des différentes solutions et réglementations en vigueur au sein des cantons et des communes. Le fait est que le fédéralisme est un élément central de notre culture politique. Le fédéralisme contribue à la concurrence de nouvelles idées et de solutions, ce qui conduit - j'en suis persuadé - à une hausse générale du bien-être et à une meilleure mise en œuvre des DESC en Suisse. Les cantons ont reconnu que l'harmonisation avait aussi un sens dans de nombreux domaines : il suffit pour cela de mentionner, par exemple, l'harmonisation étendue dans le domaine de l'éducation, telle qu'elle figure dans le concordat HARMOS. Les cantons disposent d'autres moyens pour favoriser la coopération et l'information sur leurs politiques par le biais des Conférences et accords inter-cantonaux.

La question de l'applicabilité directe des DESC est un point sur lequel la Suisse est continuellement interpellée. La jurisprudence du Tribunal fédéral reconnaît, en règle générale, le caractère programmatique

des droits consacrés par le Pacte. Dans le même temps, cette jurisprudence n'exclut pas l'applicabilité directe de certains DESC. Notre constitution fédérale consacre, en son article 41, des buts sociaux qui reprennent en grande partie les droits consacrés dans le Pacte I, et qui sont concrétisés dans des lois fédérales et cantonales garantissant des droits et des prestations invocables devant les tribunaux. Ce système contribue largement à la mise en œuvre effective des DESC en Suisse.

Un enjeu supplémentaire concerne l'égalité entre femmes et hommes. Les statistiques montrent que nous progressons très lentement vers l'égalité effective entre femmes et hommes dans la vie professionnelle. Il en va de même sur le chemin de la réalisation de l'objectif de l'égalité salariale pour un travail de même valeur. Tous les milieux concernés en Suisse sont conscients de cet enjeu : Confédération, cantons, communes, tout comme les partenaires sociaux et l'économie privée. Notre rapport a montré qu'avec la loi fédérale sur l'égalité nous disposons d'une solide base légale, et il décrit un large éventail de mesures visant à promouvoir et à réaliser cet objectif. Malheureusement, tout cet arsenal ne suffit pas, et il faudra consentir à des efforts supplémentaires.

Un autre enjeu permanent pour la Suisse est constitué par la question de l'intégration des citoyens étrangers, alors que notre pays compte quelque 22 pour cent de population étrangère, l'un des taux parmi les plus élevés du monde. Depuis quelques années, la politique d'intégration fait l'objet d'une attention particulière. La Confédération et les cantons s'engagent plus activement dans ce domaine. Le Conseil fédéral a aussi reconnu explicitement que les efforts pour l'intégration devaient être couplés avec ceux entrepris en matière de réduction ou d'élimination des discriminations de la population étrangère résidente. Ces enjeux sont d'autant plus importants au moment où les craintes de surpopulation étrangère au sein de la population demeurent importantes.

Le taux de pauvreté en Suisse demeure également une préoccupation importante. Bien sûr, entre 2007 et 2008 le taux de working poors est passé de 4,8 pour cent à 3,8 pour cent. Mais, notamment pour les personnes seules avec charge de famille, pour les familles nombreuses et pour les autres groupes à risques, ce taux demeure anormalement élevé. Face à cette situation, le Conseil fédéral a, le 31 mars 2010, réagi en adoptant une « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté ». Cette stratégie a été élaborée avec la participation des principaux acteurs intervenant dans ce domaine, y compris les intéressés eux-mêmes. Elle poursuit 3 orientations : réduire la pauvreté en améliorant les possibilités de formation ; permettre aux personnes concernées d'accéder à l'indépendance financière par des mesures d'activation ; enfin, améliorer le système en optimisant tant les prestations en fonction des ressources que les conseils donnés aux intéressés.

En matière de sécurité sociale, nous nous efforçons de garantir la pérennité de notre système d'assurances sociales. Ainsi, certaines branches de la sécurité sociale, très endettées, ont été ou sont encore assainies pour rétablir leur équilibre financier. L'assurance-maladie poursuit sa réforme, tenant compte de l'augmentation des coûts de la santé dans un contexte de vieillissement démographique, mais aussi du manque de personnel spécialisé. Un système efficace a été mis en place pour éviter que l'augmentation importante et constante des primes d'assurance-maladie ne grève par trop les groupes les plus défavorisés. Une allocation de maternité a été introduite. L'enjeu d'adapter la prévoyance vieillesse à l'évolution démographique nécessitera notamment de relancer les travaux pour réformer l'AVS afin d'en garantir le financement à moyen et long termes. La crise financière de 2008 a également eu un impact sur la situation financière des caisses de pension. La reprise des marchés financiers étant aléatoire, cette dernière doit être suivie avec une attention toute particulière. Mais la crise de 2008 a aussi démontré, en Suisse, l'importance du rôle que joue un système efficace de sécurité sociale comme facteur de stabilisation. Notre système de sécurité sociale a permis d'empêcher des variations trop importantes dans la demande et la consommation intérieures. Les mesures préconisées pour lutter contre la crise actuelle du franc fort prévoient une intervention soutenue des moyens mis à disposition de l'assurance-chômage. Des mesures spécifiques ont été mises en place pour poursuivre la lutte contre la toxicomanie, l'abus d'alcool, la dépendance au tabac. Le Conseil fédéral a élaboré un projet de loi sur la prévention pour donner plus d'importance à la prévention et à la promotion de la santé dans le système de santé suisse.

Vous pouvez le constater à l'aide de ces exemples : nous ne cherchons pas à minimiser les enjeux liés à la mise en œuvre des DESC en Suisse. Dans de nombreux domaines, le besoin d'agir a été reconnu, et des instruments ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration pour maîtriser ces problèmes. Dans d'autres domaines il reste encore bien à faire. Notre discussion permettra sans doute de tirer des enseignements intéressants pour poursuivre activement la mise en œuvre des DESC en Suisse.

Je vous remercie de votre attention.

D. Allocution du Professeur Eibe Riedel, membre du Comité des DESC de l'ONU : Les enjeux de la mise en œuvre des DESC en Suisse

Messieurs les Rapporteurs, Mesdames et Messieurs, chers collègues,

I. Remarques introductives

L'on m'a accordé un créneau de quelques minutes ce matin pour évoquer brièvement la mise en œuvre des observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Comité DESC) portant sur le rapport remis par la Suisse et la discussion menée entre le Comité et une délégation gouvernementale de haut rang entre le 4 et le 8 novembre 2010. Les différents aspects en seront ensuite abordés plus en détail au cours de la journée, dans le cadre des groupes de travail.

Par conséquent, je commencerai par quelques remarques concises concernant le Comité DESC. Celui-ci, à l'image de la majorité des comités surveillant l'application de traités devant être ratifiés par un nombre important d'États, réunit 18 membres issus de milieux très hétérogènes : certains proviennent du monde du droit international public, d'autres peuvent se prévaloir d'une expérience au sein de juridictions constitutionnelles, d'autres encore sont des politologues avertis ou ont exercé certaines fonctions gouvernementales et enfin, une part non négligeable d'entre eux sont ou ont été membres de gouvernements (l'un d'eux étant même Ministre des affaires étrangères, ce qui, d'après moi, enfreint le devoir d'indépendance des membres du Comité) ou sont d'anciens diplomates à la retraite. En soi, l'hétérogénéité des membres du Comité – lesquels, sélectionnés selon une clé de répartition, sont issus de toutes les régions du monde – est une bonne chose. Toutefois, du fait que le Pacte I soulève une multitude de questions juridiques complexes en sa qualité de traité juridiquement contraignant, il aurait fallu veiller depuis longtemps à augmenter la part des juristes en son sein, à l'instar par exemple du Comité des droits de l'homme.

Les méthodes de travail différentes pratiquées par le Conseil des droits de l'homme, notamment dans le cadre de l'EPU (examen périodique universel), et par le Comité DESC supposent une connaissance et une délimitation précises de la politique en matière de droits humains ainsi que de l'interprétation et de l'application juridiquement contraignantes du Pacte I.

Lors de l'adoption – non publique – des observations finales du Comité, lesquelles sont en règle générale adressées dans le cadre d'une procédure consensuelle, l'on prend souvent beaucoup de temps pour discuter des points s'inscrivant dans le mandat du Comité ainsi que des démarches souhaitables sous l'angle politique mais n'entrant pas dans le cadre du mandat du Comité DESC. Dans l'ensemble toutefois, la méthode de travail du Comité a, selon moi, fait ses preuves, notamment car nous avons su résister aux revendications des États parties désireux de limiter et de condenser le processus de contrôle. Il serait possible de consacrer moins de temps aux dossiers et de procéder à l'examen d'un plus grand nombre de rapports durant les sessions du Comité – lesquelles sont organisées deux fois par an sur une durée de trois semaines, et ce sans perte, si les organes de contrôle des traités disposaient de ressources bien plus considérables en termes de personnel – vœu pieu qui semble peu réalisable à l'heure actuelle, au vu notamment des moyens financiers et des ressources en personnel engloutis par le nouveau Conseil des droits de l'homme du fait de ses sous-organes et des dix organes de contrôle des traités.

L'on pourrait encore dire beaucoup sur le mode de travail du Comité, mais nous sommes ici pour traiter des conséquences découlant des recommandations émises par le Comité en novembre 2010. Avant cela toutefois, il me semble essentiel de mentionner encore que le Comité se consacrera à l'avenir de manière bien plus systématique et cohérente aux suivis (« *follow-up* »), dans le cadre desquels les États parties devront apporter la preuve des différentes étapes qu'ils auront

concrètement mises en œuvre et – dans les cas où ils refusent certaines recommandations – justifier leur position de manière circonstanciée.

Dans un tel contexte – et comme pour tous les travaux réalisés par le Comité DESC, les informations fournies par les organisations non gouvernementales (ONG) revêtent une importance capitale. J'aimerais notamment mettre ici en avant les rapports alternatifs professionnels, lesquels facilitent considérablement le travail de contrôle des membres du Comité. Certes, ces derniers évaluent les recommandations des ONG de manière autonome sans toujours partager les points de vue de la société civile, notamment quand il est question de revendications politiques d'ordre général, mais dans l'ensemble, ces rapports apportent un complément fort probant aux autres informations dont le Comité dispose, lesquelles proviennent des institutions spécialisées de l'ONU, de la communauté scientifique et d'autres sources. De tels rapports alternatifs, nés d'un travail de collaboration bénévole entre de nombreuses ONGs, demande beaucoup de temps et d'habileté. Le Comité, de même que tous les autres organes de contrôle, témoigne donc de son extrême reconnaissance aux ONGs qui se sont investies à cet effet.

II. Les observations finales émises à l'intention de la Suisse

Je n'aborderai ici que quelques-unes des 30 recommandations émises par le Comité, à titre d'exemple. Je commencerai en signalant que ces observations ne se limitent pas à la Suisse, mais qu'elles s'appliquent à la quasi-totalité des États occidentaux (*WEOG – Western and other Group*), bien que chacun d'eux soit touché dans une mesure différente.

1. Du caractère programmatique du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)

Le Comité regrette en premier lieu (para. 5) que la Suisse considère les dispositions du PIDESC uniquement comme des objectifs programmatiques et des buts sociaux, et non comme des obligations juridiques. En adoptant un tel point de vue, la Suisse se range aux côtés du Japon, de nombreux pays de *Common Law* tels que la Grande-Bretagne – avec certaines restrictions – et des États-Unis d'Amérique, élément non négligeable. Impossible toutefois de reprocher quoi que ce soit à ces derniers, puisqu'ils ont refusé de ratifier le PIDESC. Pourtant, ainsi que le Comité a pu le constater durant des années de pratique ininterrompue depuis 1990, alors qu'il ébauchait ses observations générales concernant la nature juridique du PIDESC (observation générale 3 et, plus tard, observation générale 9), ce point de vue n'est plus défendable, tout au moins à l'heure actuelle. Si l'on avait souhaité rédiger un document non contraignant, une déclaration ou une résolution aurait suffi. L'inscription des droits humains – officialisés en 1948 par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) – dans deux traités contraignants visant l'application contraignante de la DUDH, va ainsi clairement à l'encontre de l'opinion des détracteurs du PIDESC. Certes, les deux Pactes de l'ONU présentent parfois des formes différentes en termes de mise en œuvre, mais il ne fait aucun doute qu'ils génèrent tous deux de véritables obligations contractuelles. Un fait qui s'inscrit en faux face au point de vue suisse, ainsi que l'a d'ores et déjà souligné le Comité dans de précédents rapports sur le pays. Le Comité a également précisé à maintes reprises que chacun des droits consacrés par le Pacte contenait le noyau dur d'une véritable garantie pouvant être mise en œuvre – fait qu'il a par ailleurs détaillé dans le cadre de 21 observations générales. Certains de ces droits sont de portée générale – ce qui en principe vaut pour tous les droits humains et fondamentaux – permettant ainsi aux instances nationales, et notamment aux tribunaux, de bénéficier d'une certaine marge de manœuvre en vue de leur application progressive ; comme je le dis à chacune de mes conférences : « les droits humains promettent toujours plus que ce qui est effectivement garanti par le droit constitutionnel ou les lois ordinaires ». Le Comité DESC déclare d'une voix unanime qu'une interprétation qui s'appuie sur le manque de précision des dispositions d'un traité pour réduire, voire supprimer, les effets juridiques de celui-ci contrevient indubitablement aux obligations en découlant. A l'heure actuelle, un débat sévit, qui tire ses origines du droit général régissant les contrats et de l'interprétation anglo-américaine liée à la pratique en la matière ; ce débat, qui porte sur l'applicabilité directe (« *self-executing* ») ou non (« *non-self-executing* ») des obligations découlant du traité, place les garanties des droits de l'homme au même niveau que les contrats bilatéraux classiques (tels

que le troc « bananes – argent »), ce qui empêche de satisfaire aux requêtes particulières contenues dans les traités relatifs aux droits de l'homme. Pourtant, cette manière de voir ne peut s'appliquer aux contrats gouvernementaux tels que les traités portant sur les droits humains : elle correspond en fin de compte à une tentative d'échapper aux normes d'application directe dans le cadre de la théorie moniste.

Toutefois, même si l'on ne partage pas ce point de vue, l'État – en l'occurrence, la Suisse – doit au moins apporter la preuve des démarches qu'il a entreprises dans le cadre du droit interne. Ne rien faire représente, selon moi, une véritable entorse à l'essence et à la finalité mêmes du PIDESC. Rien n'empêcherait les tribunaux d'appliquer directement les normes de droit international public si les obligations relevant d'un traité de droit international public n'étaient pas mises en œuvre sous l'angle législatif ou exécutif, pour autant que ces normes soient applicables aux particuliers. Ce que sont, en principe, la totalité des garanties contenues dans le Pacte, tout au moins dans leur substance intrinsèque. Ce point est du reste valable pour tous les articles du PIDESC – et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques – s'agissant du principe de non-discrimination ou d'égalité de traitement pour les femmes et les hommes. Dans ce dernier domaine en particulier, il est difficile de concevoir que les DESC et les droits civils et politiques soient traités de manière différente. Cette différenciation ne fait que dissimuler un manque de volonté de la part de l'État de mettre en œuvre concrètement et en son sein les obligations contractées dans le cadre du droit international public. Dans ce contexte, invoquer la nature prétendument différente des garanties contenues dans le PIDESC n'est que l'arbre qui cache la forêt, laquelle représente le manque de volonté des pouvoirs exécutifs comme législatifs de mettre en œuvre ces dispositions. Le moment est venu pour la Suisse, qui pratique à de nombreux points de vue une politique exemplaire en matière de droits de l'homme, de lancer les étapes de mise en œuvre qui auraient dû l'être depuis longtemps.

2. De la création d'une institution nationale des droits de l'homme

Au par. 6 de ses observations finales, le Comité regrette que la Suisse n'ait pas encore créé une institution nationale des droits de l'homme conforme aux Principes de Paris de 1991 et recommande à l'État partie d'ériger une telle institution nationale en la dotant d'un mandat étendu. Certes, le projet pilote consistant à créer un « centre spécialisé réunissant des compétences universitaires dans le domaine des droits de l'homme » sous la houlette de Walter Kälin représente une première étape importante et réjouissante ; cela ne peut toutefois constituer un substitut acceptable à une véritable institution indépendante.

Si l'on observe le modèle des institutions nationales des droits de l'homme (INDH) que l'on peut rencontrer dans de nombreux États du monde, l'on remarque qu'il n'existe pas de modèle unique (à ce sujet, voir la dissertation scrupuleusement rédigée par Valentin Aichele, parue aux éditions Boorberg). Deux grands axes se dégagent toutefois : dans le premier, l'institution assume des tâches assimilables à celles d'un tribunal et examine les recours déposés par les particuliers au niveau national ; il s'agira par exemple d'un Haut-Commissaire, de commissions nationales des droits de l'homme, de médiateurs – modèle scandinave – ou encore de défenseurs des intérêts publics (« procuradores ») – comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Amérique latine. Le point commun entre ces différents modes de fonctionnement est l'indépendance des institutions, conformément aux Principes de Paris, et leur obligation de dresser des rapports à l'intention du Parlement. Toutefois, de nombreux États demandent que les rapports soient adressés aux organes exécutifs, par exemple au président ou au gouvernement, ce qui soulève fréquemment des doutes quant à l'indépendance de l'institution en question. Dans le second modèle, l'institution nationale des droits de l'homme est plutôt envisagée comme un organisme chargé d'appréhender les thèmes actuels et importants (« agenda setter »), de les analyser et de les traiter de manière indépendante et détaillée avant de les présenter au Parlement – idéalement à une commission parlementaire des droits de l'homme – en vue d'initier les démarches législatives éventuellement requises. Ces rapports sont également remis aux ministères spécialisés et trouvent un large écho dans les médias. L'Institut allemand des droits de l'homme (*Deutsches Institut für Menschenrechte* – DIMR), sis à Berlin, a provisoirement opté pour cette deuxième configuration. Avec 18 collaborateurs occupant des postes fixes et 20 à 30 personnes engagées à durée déterminée dans le cadre de projets, il est difficile de traiter efficacement d'authentiques recours relatifs aux droits de l'homme. Pour cela, la République fédérale d'Allemagne devrait disposer d'un effectif stable de 80 à 100 collaborateurs. Elle a donc

choisi de créer un institut dédié aux droits de l'homme qui, s'il agit en toute indépendance, n'en est pas moins financé par quatre ministères fédéraux. Les représentants de ces ministères siègent au Conseil d'administration, l'organe de surveillance du DIMR, sans toutefois disposer du droit de vote et sont ainsi au fait des actes entrepris avec leur argent. Le Comité international de coordination des INDH (ICC), lequel s'occupe de l'accréditation des institutions nationales des droits de l'homme, a décidé que l'Allemagne perdrait le statut « A » attribué conformément aux Principes de Paris si l'institut ne mettait pas sur pied une base juridique autonome garantissant sa pleine indépendance. Celle-ci est actuellement étudiée par le Parlement du pays.

J'ai abordé cette question de manière quelque peu plus approfondie afin de démontrer que la Suisse dispose en l'occurrence d'une marge d'appréciation considérable. Quoiqu'il en soit, le Centre suisse de compétence pour les droits humains représente, aux yeux du Comité DESC, une première étape très importante. Celui-ci devrait pouvoir informer le grand public de l'ensemble des obligations contractées par la Suisse sur le plan international en matière de droits humains dans une meilleure mesure qu'il ne le fait actuellement et devrait pouvoir émettre des signaux en termes d'agencement.

3. Des lois contre la discrimination

Au par. 7, le Comité rend compte du fait que seuls quelques cantons ont promulgué des lois contre la discrimination et recommande la mise sur pied d'une législation contre la discrimination globale à l'échelle de la Confédération, ce qui n'est toutefois pas simple du fait de la structure politique même de la Suisse. Un premier pas envisageable en ce sens consisterait à adopter une loi type, dont la mise en œuvre serait ensuite laissée à la discrétion des cantons. Les catégories de personnes touchées par la discrimination et mentionnées dans l'observation générale 20 du Comité (principalement les migrants, les femmes, les enfants, les personnes handicapées, les demandeurs d'asile et les sans-papiers) devraient se voir accorder une attention particulière afin de garantir le déploiement global, et sur tout le territoire, de la protection contre la discrimination. Le fait que les différentes autorités régionales ou locales agissent de manière autonome ne peut pas justifier que les obligations liées aux droits humains et contractées par l'État partie – la Suisse – sous l'angle international ne soient pas intégralement mises en œuvre en son sein, au besoin par le biais de modifications constitutionnelles (qui sont, bien évidemment, extrêmement difficiles à obtenir!).

4. De la discrimination à l'égard des femmes

Le Comité consacre le par. 8 de ses observations finales à l'inégalité de traitement infligée aux femmes dans tous les domaines, et plus particulièrement dans les postes à haute responsabilité. Seuls 3% des postes de cadres supérieurs sont occupés par des femmes. Par ailleurs, le nombre des femmes parmi les salariés faiblement rémunérés continue – comme dans une majorité d'États occidentaux – à être disproportionné (68,8%). Sur ce point, le Comité recommande avant tout des mesures d'encouragement, y compris des campagnes médiatiques. La Suisse a malgré tout lancé certaines initiatives intéressantes dans ce domaine, telles que la création d'un « label égalité des salaires », lesquelles peuvent contribuer à mettre en avant les pratiques exemplaires à adopter (« *best practices* ») et, par conséquent, à améliorer la situation des femmes de manière générale.

5. Du traitement uniforme en matière d'aide sociale et d'aide d'urgence

Comme il l'a fait à l'encontre de l'Allemagne, le Comité DESC recommande à la Suisse, au par. 12, de supprimer la distinction existant entre aide sociale et aide d'urgence, notamment du fait que, dans certains cantons, des personnes en situation irrégulière se sont vu exclure de l'aide sociale. Ces groupes de population réunissent les personnes qui, à tout point de vue, sont les plus touchées et ont besoin en urgence, en raison de leur situation défavorisée et marginale en termes de droits humains, d'un « kit de survie » qui corresponde au minimum vital, ceci afin de préserver leur dignité humaine.

6. De la protection de la culture et du mode de vie des Sintis, des Roms et des Yeniches

En dernier lieu, j'aimerais traiter de la promotion et de la protection de la culture et du mode de vie des Sintis, des Roms et des Yeniches, thème auquel le par. 23 des recommandations faites à la Suisse est consacré. En effet, ces populations sont confrontées à la discrimination sous de nombreuses formes et dans tous les pays européens du fait de leur mode de vie itinérant. Il n'est pas évident de trouver des solutions sur ce point. Le Comité DESC recommande donc à la Suisse d'encourager les cantons à mettre en place un nombre suffisant d'aires d'accueil de longue et de courte durée et fait par ailleurs référence à l'observation générale 21 du Comité DESC – émise il y a peu et portant sur le droit de chacun de participer à la vie culturelle, laquelle mentionne de nombreuses mesures d'encouragement pouvant être envisagées.

III. Conclusion

Ces différents exemples devraient suffire à expliciter les objectifs poursuivis dans le cadre des observations finales émises par le Comité DESC à l'intention de la Suisse : selon l'art. 2 (1) du PIDESC, chacun des États parties s'engage à agir (« *to take steps* ») en vue d'assurer progressivement le plein exercice des DESC. Bien entendu, l'on ne peut escompter, même des pays aisés tels que la Suisse, que chacune des garanties contenues dans le Pacte soit intégralement mise en œuvre sans délai. D'après le mot d'ordre, entretemps adopté par tous, « respecter, protéger et donner effet » (« *respect, protect and fulfil* »), il s'agit avant tout de voir si les étapes appropriées sont mises en œuvre par l'État partie, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal, afin de répondre progressivement et de manière concrète aux requêtes centrales contenues dans le PIDESC.

Le contrôle de ces divers aspects est du ressort du Comité DESC, mais aussi de la société civile et surtout des différents ministères spécialisés, dans leur domaine de responsabilité respectif. Quatre ans, cela semble long jusqu'au prochain rapport. Mais si l'on réfléchit aux difficultés et au travail de longue haleine que représente l'élaboration de projets de loi, l'on comprend qu'il est, aujourd'hui déjà, grand temps de s'atteler à la mise en œuvre des recommandations exprimées en rapport avec le PIDESC. Le fait que le gouvernement et la société civile suisses aient organisé le présent séminaire en présence de plus d'une centaine de participants, constitue un pas énorme et exemplaire sur cette voie, qui devrait inspirer les autres États. Je suis certain que les groupes de travail d'aujourd'hui créeront la dynamique nécessaire à la mise en pratique réelle des recommandations du Comité.

Je vous remercie de votre attention.

E. Allocution du Professeur Jörg Künzli, Université de Berne : Application par la Suisse des obligations liées aux DESC

I. Situation

Comme chacun sait, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Comité DESC) a reproché à plusieurs reprises à la Suisse de ne pas permettre – en règle générale – aux particuliers d’invoquer les garanties contenues dans le Pacte international relatif aux droits économique, sociaux et culturels (Pacte I) devant les autorités et les tribunaux.¹ A l’occasion du processus de l’Examen périodique universel (EPU), le Comité a également recommandé à la Suisse de garantir la justiciabilité des DESC au niveau du droit interne, recommandation refusée par l’État partie.

L’on pouvait déjà lire ce refus catégorique de la Suisse de reconnaître le caractère justiciable des DESC dans le message du Conseil fédéral relatif au Pacte I.² A l’époque, le gouvernement avait avancé que les garanties du Pacte I constituaient des buts programmatiques et qu’elles ne conféraient de fait aucun droit subjectif. En d’autres termes, il avait jugé que les DESC étaient fondamentalement différents des droits dits civils et politiques. Et comme l’a déclaré le Conseil fédéral à l’époque, cette différenciation se perçoit également très clairement à l’échelle internationale, du fait qu’il n’existe aucune procédure de recours concernant les DESC à ce niveau. S’appuyant sur cette déclaration, le Tribunal fédéral nie à son tour le caractère justiciable des garanties contenues dans le Pacte I, une position démontrée par sa pratique systématique et qui permet au Conseil fédéral de confirmer son propre point de vue dans ses rapports au Comité DESC, puisqu’il est somme toute « tenu à l’interprétation jurisprudentielle (...) en vertu du principe de la séparation des pouvoirs ».³

Plus la Suisse s’en tiendra à cet avis sur la nature juridique des DESC, plus elle s’inscrira en contradiction avec l’évolution à laquelle on assiste sur le plan international. En effet, un Protocole facultatif mettant sur pied un processus de recours destiné aux particuliers est depuis peu rattaché au Pacte ; en outre la doctrine a, entretemps, reconnu que toutes les garanties liées aux droits humains supposent un triple devoir, à savoir que les États ont l’obligation de s’abstenir ainsi que de protéger et de réaliser les droits. Il est communément admis que les devoirs d’abstention et de protection constituent en règle générale des obligations d’application directe ; ce principe s’applique uniquement aux obligations minimales en ce qui concerne le devoir de garantie, ou encore dans le cas d’un contrôle global exercé par l’Etat sur une personne (par exemple dans le cadre de la détention). Les obligations dites d’application directe sont généralement à l’origine de droits subjectifs qui peuvent être invoqués devant un tribunal.

II. Comment sortir de l’impasse?

Comment défaire ce nœud gordien? La mise en œuvre des DESC en Suisse contrevient-elle réellement aux consignes internationales ou serait-il légitime de penser que la Suisse, en insistant sur le caractère (presque) exclusivement programmatique des DESC, remet des rapports qui ne reflètent pas de manière (tout à fait) adéquate la situation réelle de ces droits au sein de l’État?

1 Voir Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Suisse ; 1998 : par. 10 et 2008 : par. 5.

2 Message sur l’adhésion de la Suisse aux deux Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l’homme, Feuille fédérale (FF) 1991 I 1129 – voir notamment p. 1141.

3 Deuxième et troisième rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l’ONU), avril 2008, par. 40.

1. La situation au niveau fédéral

A première vue, la situation constitutionnelle fédérale semble légitimer le scepticisme des pouvoirs exécutifs et judiciaires à l'égard de ces droits. En effet, les DESC classiques – tels que la santé, la sécurité sociale et le logement – ne sont considérés que comme des buts sociaux dans l'article 41 de la Constitution. L'alinéa 4 de ce même article stipule clairement qu'« aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux ».

D'un autre côté, la Constitution contient également de véritables droits sociaux fondamentaux, tels que le droit à un enseignement de base ou le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse, lesquels recoupent certains des domaines clés du Pacte I – droit à la formation et à un niveau de vie suffisant – et fondent des droits pouvant être invoqués par les particuliers. En outre, le droit fondamental à la liberté économique, typiquement suisse, concrétise certaines obligations d'abstention découlant du droit au travail, notamment en garantissant la liberté relative au choix professionnel et aux activités économiques. D'après la jurisprudence abondante du Tribunal fédéral, fondée sur la liberté individuelle, les personnes en détention disposent par ailleurs de droits subjectifs portant sur la nourriture, le logement et des prestations de santé appropriées. Des faits qui sont peu reflétés dans les rapports soumis par la Suisse au Comité.

2. La situation au niveau cantonal⁴

Etant donné que de nombreuses garanties contenues dans le Pacte I touchent à des domaines politiques qui, en Suisse, sont du ressort des cantons, il convient également de s'intéresser au droit cantonal si l'on entend obtenir une vue d'ensemble des modalités de l'État en termes d'application des droits. Nous traiterons ici brièvement de deux de ces domaines.

Dans les deuxième et troisième rapports remis par la Suisse au Comité DESC en 2008, le Conseil fédéral a précisé qu'il n'existait « en principe pas de droit subjectif à une prestation déterminée de l'aide sociale »⁵ en Suisse. Ce point est pour le moins équivoque. Il suffit en effet de jeter un œil aux lois cantonales portant sur l'aide sociale pour se rendre compte que celles-ci accordent dans tous les cas un droit subjectif à une aide, qui va plus loin que les prestations découlant du droit à l'aide d'urgence reconnu dans la Constitution.⁶ Ainsi, la loi sur l'aide sociale du canton de Berne stipule que toute personne dans le besoin a droit à une aide économique et personnelle (« *Jede bedürftige Person hat Anspruch auf wirtschaftliche und persönliche Hilfe* ») tandis que la loi du canton de Glaris parle, elle, d'un droit légitime à ce que l'aide nécessaire soit garantie (« *Rechtsanspruch auf die Gewährung der notwendigen Hilfe* »). Par des formules similaires, les lois des autres cantons reconnaissent également aux personnes dans le besoin le droit à une assistance fournie par la collectivité ou stipulent le devoir de la collectivité en la matière. Ainsi, le droit cantonal satisfait dans une large mesure aux droits fondamentaux relatifs au niveau de vie suffisant et à la sécurité sociale, ce en octroyant des droits subjectifs.

La situation est comparable en ce qui concerne le droit à la santé. Là encore, les rapports du Conseil fédéral remis au Comité DESC en 2008 ne font pas référence aux droits éventuels à un recours à l'infrastructure de soins. Il est vrai que les lois cantonales sur la santé n'intègrent que de manière isolée le droit des patients aux traitements et aux soins. La loi sur la santé du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures mentionne par exemple un droit aux conseils, aux consultations, aux traitements et aux soins dans le respect des principes médicaux (« *Anspruch auf Beratung und Untersuchung, Behandlung und Pflege nach medizinischen Grundsätzen* ») tandis que les cantons de Genève et du Valais reconnaissent le droit aux soins et aux traitements exigés par l'état de santé d'une personne. Cependant, la quasi-totalité des lois stipulent l'obligation d'admission et de soins des hôpitaux publics. Parfois, elles parlent même de véritable droit aux soins au sein de ces hôpitaux. Si l'on tient également compte du fait que toutes les personnes domiciliées en Suisse sont tenues d'être

4 Voir : Jörg Künzli, « Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und ihre Umsetzung im kantonalen Verwaltungsrecht », in Herzog/Feller (éd.), *La justice administrative bernoise, histoire et actualité, 100 ans du Tribunal administratif du canton de Berne*, Berne, 2010, p. 457 et suivantes (texte en allemand).

5 Deuxième et troisième rapports de la Suisse (comm. 3), par. 382.

6 La théorie reconnaît quasiment à l'unanimité que les cantons sont tenus d'assister les personnes dans le besoin selon l'art. 115 Cst.

affiliées auprès d'une assurance-maladie, l'on peut finalement établir l'existence d'un droit individuel au recours non discriminatoire à l'infrastructure de soins existante. Ainsi la Suisse respecte-t-elle les termes centraux du droit à la santé, octroyant là encore des droits subjectifs. Il est donc étonnant que les deuxième et troisième rapports de la Suisse au Comité DESC ne mettent pas ces différents points en avant alors qu'ils présentent un intérêt crucial dans le cadre de la mise en œuvre des obligations découlant du Pacte.

III. Des problèmes subsistent

Cet exposé n'a pas pour but de laisser penser que la Suisse met minutieusement en œuvre chacune des dispositions contenues dans le Pacte I. En réalité, malgré le point de vue qui vient d'être présenté, les problèmes suivants demeurent pour l'heure irrésolus :

- Même en passant en revue les bases juridiques cantonales, il est possible d'identifier certains domaines de fond pour lesquels il semble très douteux que la Suisse applique convenablement les dispositions du Pacte I. Citons par exemple la question de la formation supérieure et plus spécialement de la controverse soulevée en Suisse, portant sur la compatibilité entre la perception et/ou l'augmentation des taxes scolaires ou universitaires et le Pacte I.
- Le droit interne limite parfois le champ d'application personnel relatif aux droits individuels dont il est question dans les garanties du Pacte I. Par conséquent, il ne satisfait probablement pas aux dispositions du Pacte sur ce point.
- Les modalités de mise en œuvre des droits de l'homme considérés comme justiciables offrent une protection contre toute modification législative future.
- Ce qui nous amène au point suivant : la pratique du Tribunal fédéral s'agissant de la justiciabilité des garanties contenues dans le Pacte I constitue un élément inhabituel dans le système moniste suisse. En effet, des normes juridiques internationales qui répondent aux critères définis par le Tribunal fédéral en matière d'applicabilité directe se voient ici refuser le statut correspondant.

IV. Conclusions

Je terminerai cette contribution par les conclusions suivantes :

- L'application des droits ESC en Suisse présente encore certaines lacunes.
- Toutefois, ces lacunes sont amplifiées pour des raisons idéologiques : c'est par principe que la nature subjective de ces droits de l'homme est réfutée et que l'on parle de consignes programmatiques uniquement destinées aux législateurs – alors que les bases légales de la Confédération et des cantons consacrent certains de ces droits.
- Les rapports soumis par la Suisse au Comité DESC reflètent également la position de la Suisse concernant le caractère programmatique du Pacte I : on y trouve peu de détails sur les DESC directement applicables en vertu du droit interne. Dans ce domaine, l'on peut dire que la Suisse ne se présente pas sous son meilleur jour aux organes internationaux.
- Enfin, le fait de considérer les DESC comme de simples buts programmatiques en Suisse rend incohérente la politique des droits de l'homme du pays ; en effet, les DESC figurent parmi les domaines clés de la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme. Depuis plusieurs années déjà, le Conseil fédéral s'engage à « soutenir le potentiel de développement de ces droits »⁷ ; une résolution également souhaitable à l'échelle nationale.

⁷ Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2003 à 2007), FF 2006 5799, p. 5822 et suivante.

F. Contribution du Dr. Christophe Golay, Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève : Développement de la protection des DESC au niveau international et en Suisse

Dans les vingt dernières années, la protection des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) a fait l'objet d'un développement considérable au niveau international (I) et en Suisse (II).

I. La protection des DESC au niveau international

Les DESC ont été proclamés pour la première fois au niveau international, comme les droits civils et politiques, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948. Cette déclaration est née de la prise de conscience par les Etats vainqueurs de la deuxième guerre mondiale que la violation des droits humains pouvait mener aux pires exactions. Et si les DESC y sont inclus, c'est que ces Etats, occidentaux en tête, étaient convaincus que l'émergence des régimes totalitaires pendant l'entre-deux guerre était en grande partie due au chômage et à la misère.⁸

En adoptant la DUDH le 10 décembre 1948 – pour protéger la dignité humaine et sauvegarder la paix internationale, les Etats membres des Nations Unies ont donc proclamé à la fois les droits civils et politiques et les DESC. Pour souligner leur interdépendance, ils ont proclamé dans le préambule de la DUDH que la plus haute aspiration de l'homme est « *l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère* ». ⁹

En 1950, l'Assemblée générale des Nations Unies chargea la Commission des droits de l'homme de rédiger une Convention qui devait couvrir l'ensemble des droits proclamés dans la DUDH.¹⁰ Mais la division du monde en deux blocs rendit cet objectif inatteignable. En 1952, après des débats politiques et juridiques intenses et polarisés par la guerre froide, l'Assemblée générale décida de diviser les droits de l'homme en deux catégories : les droits civils et politiques d'un côté, et les DESC de l'autre.¹¹ De longues négociations menèrent à l'adoption de deux Pactes en 1966 : le Pacte international relatif aux DESC (PIDESC) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Au moment de son adoption en 1966, le PIDCP fut complété par un Protocole facultatif prévoyant un système de communications individuelles devant le Comité des droits de l'homme en cas de violations des droits civils et politiques. Le Comité DESC fut lui créé en 1985, mais sans compétence pour recevoir des communications en cas de violations des DESC.¹²

8 Le discours sur l'état de l'Union du Président des Etats-Unis F.D. Roosevelt le 11 janvier 1944 – intitulé *The Economic Bill of Rights* – résume très bien cette perception. Le discours est disponible en ligne, www.gutenberg.org/dirs/etext04/sufrdr11.txt. A. Eide et W. Barth Eide notent que pendant la guerre froide, les Etats occidentaux ont voulu faire croire que les droits économiques et sociaux avaient été inclus dans la DUDH sous l'influence des Etats socialistes, ce qui est historiquement faux. A. Eide, W. Barth Eide, "Article 25" in G. Alfredsson, A. Eide (eds), *The Universal Declaration of Human Rights. A Common Standard of Achievement*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1999, p. 528.

9 DUDH, Préambule, par. 2.

10 Assemblée générale (AG), résolution 421 (V) du 4 décembre 1950.

11 AG, résolution 543 (VI) du 5 février 1952.

12 Le Comité des DESC a été créé par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), en vertu de sa résolution 1985/17 du 28 mai 1985.

La division entre les deux « catégories de droits » persistera pendant toute la guerre froide. Pendant près de 40 ans, la majorité des Etats et de la doctrine considèrent que les droits civils et politiques et les DESC étaient de nature tellement différente – les premiers étant réalisables « *immédiatement et sans dépenses particulières* » et les seconds « *progressivement et au prix de dépenses très importantes* » – que les DESC, au contraire des droits civils et politiques, ne pouvaient pas être justiciables.

C'est à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne en 1993 que l'égalité entre tous les droits humains a été réaffirmée. Dans la Déclaration adoptée à l'issue de la Conférence, les Etats ont reconnu à l'unanimité que tous les droits – économiques, civils, culturels, politiques et sociaux – étaient universels, indissociables, interdépendants et intimement liés.¹³ Et ils ont souligné que la communauté internationale devait les traiter de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance.¹⁴ Dans le Programme d'action de la Conférence, ils ont souligné la nécessité de renforcer les mécanismes de contrôle du respect des DESC au niveau international, y compris à travers l'adoption d'un Protocole facultatif se rapportant au PIDESC.¹⁵

Depuis 1993, l'évolution de la protection internationale des DESC a été considérable. Le Comité des DESC a défini les droits consacrés dans le PIDESC dans plus de vingt observations générales¹⁶ et il a surveillé la mise en œuvre du Pacte dans la majorité des 160 Etats parties. Plus d'une dizaine de procédures spéciales des Nations Unies ont été créés pour contrôler la réalisation des DESC – y compris le droit à l'éducation, le droit au logement, le droit à l'alimentation, le droit à la santé, le droit à l'eau et à l'assainissement et les droits culturels¹⁷ – et ces droits sont aujourd'hui au cœur des Objectifs du Millénaire pour le Développement.¹⁸ Il est par exemple significatif qu'après l'éclatement de la crise alimentaire en 2008, le droit à l'alimentation fut le premier des droits humains à faire l'objet d'une session spéciale du Conseil des droits de l'homme, avec à la clé une résolution adoptée à l'unanimité pour faire du droit à l'alimentation un pilier de la lutte contre la faim et de la poursuite du 1^{er} objectif du Millénaire.¹⁹

Dans les vingt dernières années, l'écllosion d'une jurisprudence très riche sur les DESC – aux niveaux national, régional et international²⁰ – a également démontré que ces droits étaient parfaitement justiciables.²¹ Cette démonstration de la justiciabilité des DESC, associée à la reconnaissance par les Etats et la doctrine du fait qu'il n'y avait en fait pas de différence fondamentale de nature entre les droits humains – tous les droits imposant des obligations à la fois positives et négatives aux Etats – ont finalement mené à l'élaboration d'un Protocole facultatif se rapportant au PIDESC.²²

Ce Protocole facultatif se rapportant au PIDESC a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 2008, 60 ans exactement après l'adoption de la DUDH.²³ Son adoption représente une évolution considérable en matière de protection des DESC, puisqu'en créant un système de communications individuelles et collectives devant le Comité des DESC en

13 Déclaration de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 1993, par. 5, reproduite in AG, A/CONF.157/23, 12 juillet 1993.

14 *Ibid.*

15 Programme d'action de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 1993, par. 75, reproduit in AG, A/CONF.157/23, 12 juillet 1993.

16 Toutes ces observations générales sont disponibles en ligne, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

17 La liste de ces procédures spéciales est disponible en ligne, <http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/special/index.htm>.

18 AG, *Déclaration du Millénaire*, A/RES/55/2, 13 septembre 2000. Lire en particulier la partie V de la Déclaration du Millénaire.

19 Conseil des droits de l'homme, *L'impact négatif de l'aggravation de la crise mondiale de l'alimentation sur la réalisation du droit à l'alimentation pour tous*, A/HRC/S-7/1, 22 mai 2008.

20 Le site www.esccr-net.org/caselaw présente en détails près de 100 jurisprudences emblématiques sur les DESC, aux niveaux national, régional et international.

21 Lire notamment C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruylant, 2011 ; C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice : exemples au niveau national, régional et international*, FAO, 2009, disponible en ligne en plusieurs langues, www.fao.org/righttofood/publi_en.htm.

22 Sur le Protocole facultatif se rapportant au PIDESC, C. Golay, *Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, CETIM, 2008, disponible en ligne en plusieurs langues, www.cetim.ch/fr/publications_cahiers.php.

23 Le Protocole facultatif se rapportant au PIDESC a été adopté par l'AG dans sa résolution A/RES/63/117 du 10 décembre 2008. Il entrera en vigueur lorsque 10 Etats l'auront ratifié ou y auront adhéré.

cas de violations des DESC, elle consacre le principe selon lequel toutes les victimes de violations des droits humains – civils et politiques et économiques, sociaux et culturels – ont le même droit d’avoir accès à la justice.

II. La protection des DESC en Suisse

L’évolution considérable de la protection des DESC au niveau international a été accompagnée par une protection croissante de ces droits en Suisse depuis 1990. La Suisse a adhéré au PIDESC le 18 juin 1992 et elle a ratifié plusieurs autres traités internationaux qui consacrent les DESC, parmi lesquelles la Convention relative aux droits de l’enfant, ratifiée le 24 février 1997, et la Convention pour l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes, ratifiée le 27 mars 1997. Elle a également ratifié plusieurs conventions de l’Organisation internationale du travail (OIT), parmi lesquelles la Convention 98 sur le droit d’organisation et de négociation collective, ratifiée le 17 août 1999, et la Convention 182 concernant les pires formes de travail des enfants, ratifiée le 28 juin 2000.

En vertu de l’ordre juridique suisse, de tradition moniste, les traités internationaux auxquels la Suisse est partie font immédiatement partie de son droit interne.²⁴ Pour compléter cette protection juridique, la Suisse a consacré plusieurs DESC dans la Constitution fédérale adoptée en avril 1999 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. En particulier, les droits suivants ont été consacrés dans le chapitre sur les droits fondamentaux : le droit d’obtenir de l’aide dans des situations de détresse (article 12), le droit à un enseignement de base (article 19) et le droit de grève, composante du droit à la liberté syndicale (article 28). La garantie du respect et de la protection de la dignité humaine (article 7) doit également être mentionnée.

Cette consécration des droits fondamentaux dans la Constitution fédérale a été complétée par l’incorporation d’un catalogue de buts sociaux à l’article 41 de la Constitution, dans le but de refléter l’état du droit constitutionnel en vigueur en 1999, qui comprenait un grand nombre de dispositions – fédérales et cantonales – témoignant de la vocation sociale de l’Etat fédéral suisse.²⁵ L’accès à la sécurité sociale, aux soins de santé, à des conditions de travail équitables, à un logement approprié, à une formation initiale et continue et le soutien à la jeunesse ont ainsi été consacrés comme des buts sociaux à l’article 41 de la Constitution.

Cette protection constitutionnelle des DESC a été précédée et complétée depuis 1999 par une jurisprudence importante du Tribunal fédéral sur la protection du noyau dur des DESC, en particulier le droit à des conditions minimales d’existence²⁶ et le droit à un enseignement de base.²⁷ Il faut cependant souligner, *a contrario*, que depuis l’adhésion de la Suisse au PIDESC en 1992, les autorités politiques et judiciaires ont toujours refusé de reconnaître l’applicabilité directe des droits consacrés dans le PIDESC.²⁸

Cette position contrastée des autorités suisses sur la justiciabilité des DESC s’est traduite au niveau international par une position restrictive de la Suisse pendant les négociations du Protocole facultatif se rapportant au PIDESC.²⁹ Mais au moment de l’adoption du Protocole facultatif le 10 décembre 2008, la Suisse s’est jointe au consensus.

24 Article 190 de la Constitution fédérale.

25 Feuille fédérale (FF) 1997 I 197.

26 Tribunal fédéral, *V. gegen Einwohnergemeinde X. und Regierungsrat des Kantons Bern*, ATF 121 I 367, Arrêt du 27 octobre 1995 ; Tribunal fédéral, *B. gegen Regierung des Kantons St.Gallen*, ATF 122 II 193, Arrêt du 24 mai 1996 ; Tribunal fédéral, *X. gegen Departement des Innern sowie Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn*, ATF 131 I 166, Arrêt du 18 mars 2005.

27 Tribunal fédéral, *V. und 20 Mitb. gegen Grosser Rat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)*, ATF 129 I 12, Arrêt du 7 novembre 2002.

28 FF 1991 I 1141, chap. 431. Parmi la jurisprudence du Tribunal fédéral, voir notamment Tribunal fédéral, *T. contre Caisse cantonale neuchâteloise de compensation et Tribunal administratif, Neuchâtel*, ATF 121 V 246, Arrêt du 20 juillet 1995, p. 249 ; Tribunal fédéral, *B. contre Caisse de compensation AVS commerce de gros et commerce de transit et Tribunal des assurances du canton de Vaud*, ATF 121 V 229, Arrêt du 20 novembre 1995, pp. 232-233 ; Tribunal fédéral, *E.M. gegen Kantonale Steuerverwaltung St.Gallen und Verwaltungsgericht St.Gallen*, ATF 122 I 101, Arrêt du 24 mai 1996, p. 103 ; Tribunal fédéral, *A. und B. gegen Regierungsrat des Kantons Zürich*, ATF 126 I 240, Arrêt du 22 septembre 2000, p. 242.

29 La Suisse fut le premier Etat à proposer une approche « à la carte » pendant les négociations du Protocole se rapportant au PIDESC, qui aurait permis aux Etats parties au Protocole de choisir les DESC pour lesquels les victimes de violations auraient pu saisir le Comité. Lire le rapport du Groupe de travail sur le Protocole facultatif, sur sa quatrième session, A/HRC/6/8, 30 août 2007, par. 37. Cette approche « à la carte » n’a pas été retenue dans le Protocole facultatif.

III. Conclusion

Des évolutions récentes démontrent que plusieurs acteurs en Suisse souhaitent promouvoir les DESC aux niveaux tant international et national.

Au niveau multilatéral, la Suisse soutient depuis plusieurs années la promotion du droit à l'alimentation³⁰ et du droit à l'eau – le 30 septembre 2010, elle s'est jointe au consensus au sein du Conseil des droits de l'homme pour la reconnaissance du droit à l'eau et à l'assainissement, promue par l'Espagne et l'Allemagne.³¹ Et en septembre 2008, la Suisse a ratifié le Protocole facultatif se rapportant à la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui prévoit un système de communications individuelles et collectives en cas de violations de la Convention.

Il est également notable qu'en novembre 2010, quand la Suisse a présenté ses deuxième et troisième rapports au Comité des DESC, sur les mesures prises pour mettre en œuvre les droits consacrés dans le PIDESC,³² plus de 50 organisations de la société civile suisse se sont constituées en coalitions pour présenter des rapports parallèles au Comité des DESC.³³

30 La Suisse appuie notamment les travaux de Jean Ziegler aux Nations Unies depuis sa nomination comme Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation en l'an 2000 et depuis sa nomination au Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme en 2008. Elle a également soutenu le processus d'élaboration des directives volontaires sur le droit à l'alimentation au sein de la FAO entre 2002 et 2004. Pour plus d'informations sur le droit à l'alimentation, voir www.righttofood.org.

31 Conseil des droits de l'homme, *Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement*, résolution adoptée le 30 septembre 2010, par. 3.

32 Comité des DESC, *Deuxième et troisième rapports périodiques. Suisse*, E/C.12/CHE/2-3, 17 juillet 2009, disponible à <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs45.htm>.

33 Lire notamment *NGO-Report on the second and third report of Switzerland concerning the ICESCR*, Berne, September 2010 ; Coalition Suisse Romande sur les DESC, *Rapport parallèle au 2^{ème} et 3^{ème} rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du PIDESC*. Tous ces rapports sont disponibles en ligne à <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs45.htm>.

G. Rapport du groupe de travail 1 – Discrimination et groupes vulnérables

Préparé par le Docteur Patrice Meyer-Bisch, Coordinateur de l'Institut Interdisciplinaire d'Ethique et des Droits de l'Homme (IIEDH), Université de Fribourg
(Recommandations 7, 8, 13, 14, 17, 19, 20, 23, 30 et 31 du Comité des DESC)

I. Introduction

1. Objectif

Initier un document de propositions sur la mise en œuvre possible des recommandations du Comité des DESC de l'ONU à la Suisse.³⁴

2. Enjeu

- Les mécanismes de surveillance des traités, ici les comités, sont plus exigeants que l'EPU, car ils impliquent de tenir compte des obligations contraignantes prévues dans l'ensemble des traités ratifiés ; cela permet une bonne dynamique dans la durée, et la politique des petits pas.
- Le Comité des DESC touche de façon frontale :
 - la question de l'interprétation de la Suisse de la non justiciabilité des DESC
 - la question structurelle sur la répartition des tâches dans un État fédéral.

Notre atelier a l'avantage de situer le premier niveau d'obligation impérative transversale à tous les DESC : la non-discrimination (Observation générale – ci-après OG – 20 § 2 et 7).

3. Quels types de propositions peuvent être faites ?

a. **Formelles.** Propositions législatives, notamment une loi globale ?

b. **Politiques de mise en œuvre** (OG20 §38) :

- Plans d'action
- Mesures spéciales temporaires
- Développement des dispositifs d'observation, de proposition et de suivi

c. **Actions de communication**

Dans la mesure où les motifs interdits de discrimination relèvent souvent de « préjugés tenaces », les actions de communication et de formation permanentes sont essentielles. La difficulté de ces politiques est de réaliser leur synergie, notamment quand il s'agit de discriminations systémiques (OG20 § 39) concernant particulièrement certains groupes d'étrangers et les discriminations multiples concernant particulièrement les personnes vivant en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté.

34 Textes de référence : Comité des DESC, Observation générale 20 *La non-discrimination dans l'exercice des DESC* (art.2, pr. 2 du Pacte 1, ci-après OG20) ; Observation générale 21 *sur le droit de participer à la vie culturelle* (art. 15 du Pacte 1, ci-après OG21) ; Suisse : *Deuxième et troisième rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU)*, avril 2008.

d. Opportunité : valorisation des atouts suisses

Il convient de remarquer que face aux questions frontales que pose le Comité, il est possible de tenter de renverser ce qui apparaît comme des obstacles dans la culture démocratique suisse en atouts, notamment :

- *La subsidiarité verticale*, ou démocratie de proximité, mais cela pose le principe de la coordination.
- *La subsidiarité horizontale* qui implique que L'Etat n'est pas forcément le premier garant de l'effectivité des DESC, mais peut-être le dernier, celui qui porte la responsabilité finale (obligation de résultat) et pas forcément initiale ; cette dernière peut venir des acteurs privés et des organisations civiles. Cela implique une analyse plus explicite des obligations de respecter, protéger, réaliser.

II. Proposition par recommandation

Recommandation 7 : une loi globale visant à prévenir et combattre la discrimination

Le Comité recommande à l'État partie d'appliquer dûment ses lois interdisant la discrimination. Il lui recommande aussi d'envisager d'adopter une loi globale de lutte contre la discrimination appliquée uniformément dans toute la Confédération. À ce sujet, il appelle l'attention de l'État partie sur son Observation générale no 20 (2009) relative à la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

1. La difficulté provient de la transversalité des discriminations, de la variété des motifs interdits, et de l'importance des discriminations multiples (intersectionnalité), et enfin de la compétence Confédération / cantons. Les participants ont constaté :

- un flou sur l'application du principe de non-discrimination dans le cadre des DESC, il y a un manque d'étude pour prouver dans quels cas il faut constater une discrimination ;
- un manque de communication politique entre cantons et Confédération,
- que la notion de racisme est extrêmement ambiguë et inadéquate pour traiter de la discrimination : il serait préférable de la remplacer par la désignation de motifs interdits précis.

2. Est-il possible d'envisager une loi globale avec le double avantage (et double défi) de traiter la question de façon transversale :

- entre les types de discriminations et de droits mis en cause,
- entre les porteurs d'obligation : subsidiarité fédérale et subsidiarité générale entre les acteurs étatiques et non étatiques

Cette question n'a pas fait l'unanimité.

Certains ont estimé que la compétence devait demeurer au niveau cantonal ; d'autres considèrent au contraire qu'une loi fédérale est nécessaire car elle pourrait avoir une portée comparable à celle sur l'égalité entre hommes et femmes et du bureau qui a été institué. Tous considèrent que la Confédération a au minimum un rôle de facilitateur et de coordonnateur et qu'il s'agit, de façon générale en matière de droits humains, de relativiser la « répartition » des tâches à l'obligation de « tâches communes ».

Il est proposé de développer une étude précise sur ce sujet, domaine par domaine et domaines croisés. Un groupe de pilotage SECO / cantons (tout en précisant que la question est transversale au niveau fédéral) pourrait être mis sur pieds afin de proposer des mesures en faveur d'une stratégie proactive, notamment :

- Une structure de coordination entre Confédération et cantons, par exemple, par la mise en place d'un délégué par canton, ou d'un, ou plusieurs médiateurs (ombudsman).

- La rédaction d'un document qui pourrait servir, soit de lignes directrices soit d'un projet de loi.

Recommandation 8 : inégalité entre femmes et hommes

Le Comité recommande à l'État partie de renforcer les mesures qu'il prend de sa propre initiative pour réduire l'inégalité entre femmes et hommes tant dans le secteur public que dans le secteur privé et pour appliquer scrupuleusement le principe d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale. Il lui recommande aussi de continuer de promouvoir la loi sur l'égalité entre femmes et hommes grâce à des initiatives plus diverses et créatives ainsi que des stratégies volontaristes comprenant la mise en place de quotas, des campagnes de grande envergure dans les médias à l'aide de publicité payante si nécessaire, et en décernant des distinctions honorifiques qui mettent l'accent sur la contribution des femmes à la société et à l'économie.

Pour cette question comme pour beaucoup, le problème principal est double :

- la compétence Confédération – cantons et la cohérence intercantonale.
- l'obligation de protéger et de réaliser : les distinctions entre les secteurs privé et public sont très fortes et mériteraient d'être réexaminées.

Un plan d'action favorisant la participation de tous les acteurs pourrait être mis en consultation.

Recommandation 14 : violences à l'égard des enfants

Le Comité recommande à l'État partie de réaliser une évaluation complète de l'ampleur des violences sexuelles dont sont victimes les enfants, afin de vérifier s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures législatives ou administratives pour traiter le problème.

Il est essentiel de confirmer dans les principes et dans les faits l'interdépendance entre toutes les violences familiales, d'une part, et d'autre part les violences à l'égard des enfants qui résultent du milieu. Il est prioritaire sur cette base de définir les situations à risque et les groupes spécialement vulnérables.

Recommandation 17 : pauvreté et droits de l'homme

Le Comité recommande à l'État partie de renforcer, dans sa nouvelle stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, les mesures destinées spécifiquement aux individus et aux groupes défavorisés et marginalisés qui continuent de vivre dans la pauvreté, notamment les « travailleurs pauvres ». À ce sujet, il appelle l'attention de l'État partie sur sa Déclaration consacrée au thème de la pauvreté et des droits de l'homme (2001) et l'encourage à intégrer pleinement les droits économiques, sociaux et culturels dans la stratégie en question. Il lui demande également de faire figurer dans son prochain rapport périodique des données statistiques comparatives, sur une base annuelle et couvrant les cinq dernières années, sur les individus et les groupes défavorisés et marginalisés qui vivent dans la pauvreté, y compris les « travailleurs pauvres », ventilées par origine, sexe et âge.

De façon générale, la discrimination au motif de la situation sociale accompagne et aggrave souvent une situation de discrimination multiple (engrenage des précarités) qui requiert de tous les acteurs concernés une grande capacité d'observation et d'engagement interactifs. La diversité et l'interaction des causes (familles monoparentales, chômage, bas salaires, dumping salarial, âge, maladie...) impliquent la mise en place d'un dispositif interactif d'observation et d'incitation performant. Les statistiques ne sont qu'un des outils d'un système d'observation et d'évaluation ; en outre, elles ne résolvent pas la question des catégories de classement croisées. La situation des travailleurs pauvres pose le problème spécifique du salaire minimum lié au niveau de prestations sociales (OG20 §35).

Il est proposé de procéder à un inventaire détaillé des situations et des causes imbriquées de pauvreté, et ce, en recourant au maximum à la participation des personnes concernées et des associations qui œuvrent auprès d'elles, afin d'améliorer les stratégies transversales et durables. Cette observation participative et proactive devrait être confirmée en tant que priorité pour la Suisse

Recommandation 19 : suicide des jeunes

Le Comité recommande à l'État partie de prendre des mesures efficaces pour lutter contre le suicide, notamment en élaborant et mettant en œuvre un plan d'action national de prévention du suicide. Il lui recommande aussi de mener des enquêtes systématiques et d'entreprendre des études scientifiques sur les causes profondes du suicide. Il lui recommande en outre de prendre des mesures restreignant l'accès aux armes à feu conservées dans les foyers pour les besoins du service militaire.

La logique discriminatoire à l'égard des jeunes demande à être documentée, mais il est clair que la Suisse devrait répondre positivement à cette recommandation. Le vote sur les armes à feu conservées dans les foyers n'empêche pas d'augmenter les mesures de protection, au-delà de la fièvre des débats qui se sont déroulés pendant la campagne précédant cette votation.

Recommandation 20 : éducation sexuelle et génésique

Le Comité recommande à l'État partie d'adopter des programmes concrets d'éducation sexuelle ainsi que de promotion de la santé sexuelle et génésique, y compris dans le cadre scolaire. Il lui demande de faire figurer dans son prochain rapport périodique des renseignements sur les progrès accomplis dans ce domaine.

Les participants ont observé que si l'éducation sexuelle relève sans doute en premier lieu de la famille, le rôle de l'école ne peut être nié, car une absence d'information, notamment en ce qui concerne le sida mais aussi la contraception, met en risque les jeunes, en particulier dans les milieux marginalisés.³⁵ Si la priorité est à l'information, celle-ci ne peut cependant pas être totalement séparée de l'éducation, c'est aussi la tâche de l'école que d'enseigner la connaissance et le respect de son corps et de celui d'autrui.

Recommandation 23 : Culture et mode de vie des Roms, Sintis et Yenniches

Le Comité recommande à l'État partie de prendre des mesures concrètes pour promouvoir la culture et le mode de vie des Roms, des Sintis et des Yenniches et pour encourager les cantons à mettre en place un nombre suffisant d'aires d'accueil de longue durée et de courte durée. Il appelle l'attention de l'État partie sur son Observation générale no 20 (2009) relative à la non-discrimination et son Observation générale no 21 (2009) relative au droit de chacun de participer à la vie culturelle.

Il s'agit ici d'un cas spécifique de discrimination multiple et systémique, comprenant une discrimination due à « des préjugés tenaces » et à une diversité de pratiques, dont les effets sont souvent pervers. Le manque de politique cohérente intercantonale sur les aires d'accueil contribuant, par exemple, à la marginalisation des personnes et communautés concernées et indirectement à la perpétuation d'actes délictueux.

Il est proposé de connaître et de diffuser les solutions adoptées au niveau européen, puis d'adopter une stratégie de communication, avec la participation des communautés concernées afin de faire connaître le potentiel de cette diversité à la richesse culturelle et sociale du pays, et enfin d'étudier les mesures à prendre pour assurer aux personnes concernées le droit de participer à la vie culturelle du pays d'accueil.

³⁵ OG20 § 20-29

Recommandation 31 : diversité culturelle et tolérance

Le Comité demande à l'État partie d'adopter des stratégies pour protéger la diversité culturelle, notamment en reconnaissant la contribution à sa culture contemporaine des différents groupes présents sur le territoire de l'État. Il lui demande également d'adopter des mesures ciblées pour promouvoir une culture de tolérance sur tout le territoire, notamment en encourageant les médias à produire des matériels et des programmes pour lutter contre le problème croissant de l'intolérance et de la xénophobie. Il souhaiterait que le prochain rapport périodique contienne des renseignements détaillés sur les progrès accomplis dans ce domaine.

Les stratégies de protection de la diversité culturelle sont, et doivent être, très nombreuses, car elles touchent tous les secteurs : école, information, aides à l'emploi, administration..... Il y manque une politique claire concernant la richesse de l'immigration, en contradiction avec la situation actuelle au vu du grand nombre d'étrangers en Suisse simultanément aux discours plus ou moins protectionnistes et xénophobes. Les obligations des Etats (Confédération et cantons) ne peuvent être seulement négatives, car cet intérêt public majeur requiert des politiques coordonnées et proactives.

Il convient notamment :

- d'examiner les possibilités d'interprétation de la loi actuelle (s'agissant du 261bis CP) concernant la publication de messages xénophobes (affiches, discours...), notamment à l'occasion des campagnes politiques,
- de développer une campagne nationale d'information sur la valeur des mouvements migratoires dans la constitution de la richesse économique et culturelle de la Suisse, avec le recul historique nécessaire pour situer le présent et ses perspectives. Cette campagne ne devrait pas comme une harangue morale, mais comme un appel à la cohérence, notamment entre internalisation des échanges économiques, sociaux et culturels (biens, personnes et capitaux), précisant les droits et devoirs des parties.

H. Rapport du groupe de travail 2 – Migrations et DESC

Préparé par le Professeur Gianni D'Amato, Université de Neuchâtel
(Recommandations 12, 14, 15, 16, 18, 29 du Comité DESC)

L'introduction sur les recommandations susmentionnées et portant sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, présentée par le professeur Cesla Amarelle, est suivie des prises de position des participants. Celles-ci ne sont pas abordées dans l'ordre des recommandations émises par le Comité des DESC des Nations Unies, mais au gré des préférences des différents participants.

La première recommandation du Comité à être discutée – la recommandation 12 – a la teneur suivante :

Le Comité recommande à l'État partie de fournir à toute personne vivant sur son territoire une aide sociale au lieu d'une aide d'urgence, à titre d'ultime filet de sécurité sociale. Il lui recommande aussi de fixer des normes communes pour l'accès et le droit à l'aide sociale. (Recommandation 12)

Une participante souligne que la situation de la Suisse est largement déterminée par sa nature fédérale. Les 26 cantons représentent en quelque sorte 26 territoires qui, chacun, ne se laissent pas aisément convaincre par des instances extérieures, et ont le privilège d'appliquer leur propre politique en matière d'aide sociale. L'on peut souligner certaines améliorations mises en œuvre dans le cadre de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, tout au moins pour les personnes admises à titre provisoire, pour les autres groupes vulnérables et pour les demandeurs d'asile mineurs. Néanmoins, la participante a parfois l'impression qu'il serait nécessaire, en Suisse, que **la Berne fédérale assume davantage de responsabilités à ce sujet et édicte des consignes à appliquer jusqu'à la base (top-down)**. Naturellement, cela requiert que les **protagonistes de la base agissent eux aussi de manière active**.

Le groupe se penche ensuite plus particulièrement sur la Recommandation 14 :

Le Comité recommande à l'État partie de réaliser une évaluation complète de l'ampleur des violences sexuelles dont sont victimes les enfants, afin de vérifier s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures législatives ou administratives pour traiter le problème. (Recommandation 14)

Un participant souligne que les violences sexuelles commises sur les enfants, si elles figurent au nombre des actes répréhensibles, restent largement dissimulées. De fait, il est impossible de recenser les actes commis dans cette zone d'ombre et, par conséquent, d'évaluer l'ampleur effective de ces délits.

L'introduction de la nouvelle statistique policière de la criminalité (SPC) a permis d'unifier le recensement des données concernant les délits en Suisse. Ainsi, lorsque les actes prohibés sont connus, les autorités de poursuite pénale sont tenues d'agir et les cas – situés dans la « zone claire » – sont enregistrés dans la SPC. Les statistiques de l'aide aux victimes peuvent apporter des indications complémentaires concernant les consultations opérées en lien avec les différents délits. Il n'existe à l'heure actuelle aucune méthode scientifique connue permettant de recenser ou d'estimer de manière fiable le nombre effectif de violences sexuelles ou de cas d'exploitation sexuelle dont sont victimes les enfants. **Dans le cadre de sa collaboration avec l'administration fédérale, le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) devrait réaliser une étude visant à déterminer si la zone d'ombre relative aux victimes de la traite d'êtres humains peut être évaluée en Suisse et, le cas échéant, comment**. Les résultats de cette étude pourront être repris dans le domaine des violences sexuelles subies par les enfants.

Le participant prend également position sur la traite des êtres humains, et notamment sur la Recommandation 29 du Comité des DESC, selon laquelle :

Le Comité demande à l'État partie de faire figurer dans son prochain rapport périodique des renseignements détaillés sur la situation des sans-papiers, y compris les personnes qui se retrouvent en situation irrégulière, n'ont pas de statut de séjour légal dans l'État partie et vivent dans des conditions précaires, sans pouvoir exercer les droits les plus fondamentaux, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels. Il lui demande aussi de décrire dans son rapport les mesures qu'il aura prises pour protéger ces personnes contre l'exploitation et les atteintes à leurs droits, ainsi que pour les empêcher d'être victimes de la traite. (Recommandation 29)

Les sans-papiers vivant dans la clandestinité, il est là encore difficile d'évaluer de manière sûre le nombre et la situation de ce groupe particulier de migrants. A ce sujet, deux travaux peuvent être mentionnés :

- « *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz : Auswirkungen auf den sozialen Schutz* », publié par le SFM en 2003 (*en allemand*) ;
- *Visage des sans-papiers en Suisse, Evolution 2000 – 2010* ; Commission fédérale pour les questions de migration CFM, 2010

Selon le participant, les mesures de lutte contre la traite des êtres humains mises en œuvre en Suisse s'appliquent également aux sans-papiers, lesquels sont susceptibles d'être exploités en tant que main d'œuvre. Depuis la création du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) en 2003, nombre de mesures et d'instruments visant à combattre la traite des êtres humains et ayant trait aux domaines de la prévention, de la poursuite pénale, de la protection des victimes et du partenariat ont été mis en œuvre au niveau fédéral et cantonal (voir le site internet www.scott.admin.ch).

Un autre participant explique que le DFAE est moins concerné par les recommandations que l'ODM. Néanmoins, il formule trois observations à leur sujet : premièrement, elles ne tiennent que **très peu compte des réalités politiques de la Suisse**. Deuxièmement, elles ne prennent pas en considération le fait que la Confédération ne peut pas faire tout ce qu'elle veut, **les cantons assumant eux aussi une part de responsabilité**. Enfin, l'absence d'**harmonisation entre les cantons** est également à noter.

Une participante a fait part d'une observation générale portant sur l'ensemble des recommandations. A ses yeux, la croisade antidiscriminatoire représente un jalon essentiel de l'intégration, que les cantons sont invités à mettre en application. A cet effet, il convient donc de **rechercher le dialogue avec les communautés de travail compétentes telles que la Conférence tripartite des agglomérations**. L'anti-discrimination, forme d'intervention qui figure au nombre des structures ordinaires, génère toutefois une situation de tension en rapport avec la loi sur les étrangers. Dans tous les cas, il est nécessaire d'accorder une plus grande attention aux actions ad hoc, en particulier à l'heure actuelle, alors qu'il est question de préparer la loi sur l'intégration. Il est indispensable **d'élaborer des solutions communes, notamment s'agissant de la question des mariages forcés**.

Une autre participante renvoie à un document de la Coalition Suisse romande, lequel contient certains points essentiels, sans pour autant souhaiter indiquer un quelconque ordre de priorité. Sa propre organisation a, elle, placé l'accent sur **l'aide sociale aux sans-papiers** (en lien avec la recommandation susmentionnée) ainsi que sur la lutte contre la discrimination (notamment la question de la dépendance des femmes mariées à des ressortissants suisses pour ce qui concerne leur permis de séjour), telle qu'elle est mentionnée dans les recommandations 15 et 16 du Comité des DESC :

Le Comité invite instamment l'État partie à envisager de modifier l'article 50 de la loi fédérale sur les étrangers afin que ces dispositions n'aient plus dans la pratique pour résultat de ne laisser à la femme migrante victime de violence au foyer d'autre choix que de rester avec un conjoint violent afin de conserver son permis de séjour. (Recommandation 15)

et

Le Comité recommande à l'État partie de renforcer les mesures visant à empêcher les mariages forcés, y compris en légiférant pour les interdire. Il lui recommande également de lancer des campagnes de sensibilisation ciblées en vue d'empêcher les mariages forcés. Il lui demande de faire figurer dans son prochain rapport périodique des données statistiques complètes sur les mariages forcés, ventilées par origine, sexe et âge. (Recommandation 16)

Il conviendrait donc d'unir les forces de chacun afin de promulguer une **loi contre la discrimination** ayant une influence sur la société.

Un participant souligne qu'il n'existe en Suisse aucune interdiction complète relative à la discrimination. Les migrants sont particulièrement touchés par l'absence des DESC, notamment les personnes en situation délicate (sans-papiers, NEM). Il ne faut cependant pas négliger la politique d'admission duale, qui définit les contextes légitimant certaines discriminations. **La Confédération doit donc endosser un rôle de leader dans le cadre de la lutte contre la discrimination**, notamment en effectuant un travail de sensibilisation à l'égard des administrations. En outre, **le fossé existant entre les différents cantons s'agissant de leur degré d'engagement dans la lutte contre la discrimination doit être comblé.**

Une participante présente par mots-clés les points essentiels devant être pris en considération dans le cadre de ces recommandations : **la discrimination à l'égard des ressortissants d'États tiers** – exercée notamment à l'égard des citoyens de l'UE – occupe une position fondamentale. Elle jette en effet les bases de nombreuses discriminations. Concernant **l'aide sociale, le fédéralisme constitue un problème**, car les cantons se trouvent en concurrence les uns avec les autres (*race to the bottom*). Il convient en outre de soulever, dans un tel contexte, la question de la validité du permis F et de la considérer sous l'angle de la recommandation 18 du Comité des DESC :

Le Comité demande à l'État partie de faire figurer dans son prochain rapport périodique des renseignements détaillés, y compris des données ventilées par origine, sexe et âge, sur les conditions de vie des demandeurs d'asile, en particulier des enfants non accompagnés ou des enfants séparés de leurs parents. Il lui demande également de décrire les mesures qu'il a prises pour protéger ces demandeurs d'asile et leur assurer des conditions de vie adéquates, comme l'exige le Pacte. (Recommandation 18)

Les requérants d'asile doivent être logés de manière adéquate. Les centres de rétention ne sont pas adaptés aux personnes vulnérables. Le représentant indique également que tous les problèmes devraient être considérés comme également importants : les femmes confrontées à la violence, les mariages forcés, la troisième génération des sans-papiers. Les lacunes, notamment lorsqu'elles apparaissent entre les cantons et la Confédération, doivent être réglées sur le plan politique.

En référence à la recommandation 15 susmentionnée, une autre participante dénonce l'aberration de certains textes juridiques : ainsi, les femmes auraient le droit de demeurer en Suisse après une séparation si elles sont en mesure de prouver les violences qu'elles ont subies. Cela soulève toutefois de délicats problèmes de définition, les actes de violence devant en effet présenter une certaine gravité. Et le fait – connu – que les relations de couple sont souvent de nature complexe n'est pas suffisamment pris en compte par les autorités. Parmi les dossiers suivis, **rares sont ceux qui illustrent le fait qu'une femme s'efforce de sortir d'une relation.** Il conviendrait de **sensibiliser au maximum les autorités** afin qu'elles soient en mesure de percevoir la dynamique sous-jacente aux relations de couple problématiques. Toutefois, selon le discours tenu dans le cadre de la structure fédérale, personne n'est responsable. **L'art. 50 LETr doit donc être abrogé.**

Un participant reprend la parole pour établir une distinction entre mise en œuvre idéale et réelle des droits, un aspect qui ne se limite pas aux migrants. Toute déficience de la protection contre la discrimination finira par se répercuter sur les citoyens. S'agissant de la réglementation des cas difficiles, l'on peut observer différentes cultures en matière de politique : ainsi, en Suisse occidentale, la situation ne peut se concevoir qu'en présence d'une société civile active exerçant une forte pression sur les administrations. Concernant la question de la lutte contre la discrimination, nous pourrions tirer des enseignements des pays du Nord, où **les programmes d'encouragement** semblent avoir mieux fonctionné que les législations antidiscriminatoires.

Ci-après une synthèse des remarques émises par le groupe concernant les recommandations suivantes :

Recommandation 12

La Confédération devrait assumer plus de responsabilités et édicter des consignes à appliquer jusqu'à la base (top-down). Les groupes se trouvant à la base ne devraient par ailleurs pas diminuer leur engagement. Certains estiment que le fossé existant entre les différents cantons sous l'angle de leur engagement doit être réduit. D'autres considèrent qu'il serait nécessaire de clarifier la structure fédérale de la Suisse.

Recommandations 14, 15 et 16

Il est nécessaire de mener davantage de recherches, afin d'être en mesure d'analyser les données existantes ou de contrôler les informations recueillies dans le cadre de la loi sur l'aide aux victimes. En outre, les autorités devraient commencer de manière systématique à monter des dossiers illustrant les tentatives des femmes de sortir d'une relation et être sensibilisées de manière à percevoir la dynamique sous-jacente aux relations problématiques. Toutefois, le discours tenu dans le cadre de la structure fédérale implique que personne n'est responsable. L'art. 50 LETr doit donc être abrogé et une loi contre la discrimination être promulguée.

Recommandation 18

Les centres de rétention ne sont pas adaptés aux personnes vulnérables : les requérants d'asile doivent être logés de manière adéquate.

Recommandation 29

Les recherches thématiques devraient être encouragées afin de mieux comprendre la situation. Sur le plan opérationnel, toutefois, de nombreuses mesures ont d'ores et déjà été introduites en faveur des migrants vivant dans la précarité (sans-papiers, victimes de la traite et victimes d'abus).

I. Rapport du groupe de travail 3 – Effectivité et justiciabilité des DESC

Préparé par le Professeur Jörg Künzli, Université de Berne
(Recommandations 5, 6, 21, 32 du Comité DESC)

Recommandation 5

Le groupe de travail 3 s'est longuement penché sur la *recommandation 5* du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Comité DESC), laquelle invite la Suisse à prendre les mesures requises afin que toutes les dispositions du Pacte I soient appliquées de manière uniforme au sein des différents cantons. La recommandation suggère de plus de mettre sur pied un dispositif visant à assurer la compatibilité entre le droit interne et le Pacte I ainsi qu'à veiller à ce que les personnes touchées dans le cadre d'une violation des droits émanant du Pacte I disposent d'une possibilité de recours judiciaire.

Les membres du groupe de travail ont déclaré à l'unanimité que l'application uniforme des garanties contenues dans le Pacte I n'était pas souhaitable au sein d'un État fédéral tel que la Suisse, notamment s'agissant des domaines pour lesquels le Pacte accorde aux États parties une grande liberté de décision concernant la manière d'atteindre les objectifs fixés. En effet, il existe différents moyens permettant de mettre en œuvre une garantie de manière effective et complète. L'uniformisation des procédures réduirait inutilement les compétences cantonales, par exemple dans les domaines de la formation ou de la santé, et n'aurait aucun effet positif sur l'application du pacte.

De même, la question liée à la justiciabilité des garanties contenues dans le Pacte I en Suisse n'a guère donné lieu à controverse. Selon les membres du groupe de travail, il est en effet incontestable que la Suisse se trouve actuellement dans une impasse suite aux prises de position catégoriques du Tribunal fédéral et du Conseil fédéral et au fait que chacune des deux instances impute ces prises de position à l'autre. Différents participants ont toutefois pointé le fait que la position défendue par le Conseil fédéral dans son message relatif au Pacte I (déclarant que les garanties contenues dans le Pacte I revêtaient « uniquement » une valeur programmatique) avait été requise pour obtenir l'autorisation du Parlement s'agissant de la ratification dudit Pacte. Aujourd'hui encore, les principaux acteurs sociaux de même que les cantons refusent résolument toute autre interprétation des droits consacrés dans le Pacte I. Le scepticisme à l'égard de la justiciabilité de ces droits est par ailleurs renforcé par la Constitution, laquelle établit une distinction claire entre la nature juridique des droits sociaux fondamentaux, peu nombreux, et celle des buts sociaux ancrés dans l'article 41 de la Constitution.

Pour sortir de cette situation inextricable, il pourrait être utile – à l'avis unanime des membres du groupe de travail – de répertorier le niveau d'application des différents domaines englobés dans le Pacte et relevant de la compétence des cantons. Une telle étude pourrait permettre d'établir si les cantons reconnaissent au moins certains aspects comme des droits subjectifs, tels que le droit à un niveau de vie adéquat, à la santé et à l'éducation, ce qui pourrait ensuite servir à déterminer de manière effective à quel point nous sommes loin, dans la situation juridique actuelle et notamment au sein des cantons, de la reconnaissance par le Tribunal fédéral de la justiciabilité des garanties contenues dans le pacte. Selon les résultats de l'étude, il serait alors possible de venir à bout de la situation actuelle, qui laisse peu place au compromis.

Recommandation 6

Le groupe de travail n'a abordé que brièvement la *recommandation 6*, selon laquelle la Suisse devrait créer une institution nationale des droits de l'homme qui soit conforme aux principes de Paris. Les membres ont unanimement déclaré qu'il convenait d'attendre l'évaluation du projet pilote « Centre de compétence suisse pour les droits humains (CSDH) » avant d'aller de l'avant dans ce domaine.

Recommandation 21

La *recommandation 21* réitère la pertinence de la mise sur pied de formations scolaires dans le domaine des droits de l'homme ainsi que de l'introduction de mesures de sensibilisation à l'intention du grand public et de programmes de formation continue destinés aux autorités publiques et aux juges. Les différents membres du groupe de travail ont attiré l'attention sur le fait que diverses activités ont d'ores et déjà vu le jour, au niveau de la Confédération tout au moins. La question portant sur la manière d'intégrer ces points dans le domaine de l'éducation obligatoire, et plus généralement au niveau des cantons, de même que la question de savoir si ces points requièrent une intervention ont dû rester en suspens du fait du manque d'informations à ce sujet.

Recommandation 32

La *recommandation 32* encourage la Suisse à ratifier le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PF Pacte I). Les membres du groupe de travail ont unanimement déclaré qu'il était parfaitement illusoire, tout au moins à court et à moyen termes, d'espérer obtenir la majorité parlementaire dans le cadre de ce projet.

J. Rapport du groupe de travail 4³⁶ – Travail et DESC

Préparé par Madame Johanne Bouchard, Institut Interdisciplinaire d’Ethique de des Droits de l’Homme (IIEDH), Université de Fribourg
(Recommandations 8, 9, 10, 11, 17, 22, 26 et 27 du Comité des DESC)

I. Egalité et politiques familiales

Le groupe de travail a regroupé les recommandations 8 (1.1), 9 (1.2) et 17 (1.3) dans cette section, regroupement motivé par liens entre ces trois situations et les politiques de la famille (forte présence de personnes monoparentales parmi les travailleurs pauvres, recours au travail à temps partiel pour s’occuper des enfants, etc.). Règle générale, le cadre juridique de la mise en œuvre de ces trois recommandations permet à la fois des actions de la part de la Confédération (en particulier de la part du bureau pour l’égalité entre hommes et femmes) et une large responsabilité aux autorités cantonales.

Recommandation 8 : Chances égales des femmes sur le marché du travail et égalité des salaires

Le Comité recommande à l’État partie de renforcer les mesures qu’il prend de sa propre initiative pour réduire l’inégalité entre femmes et hommes tant dans le secteur public que dans le secteur privé et pour appliquer scrupuleusement le principe d’une rémunération égale pour un travail de valeur égale. Il lui recommande aussi de continuer de promouvoir la loi sur l’égalité entre femmes et hommes grâce à des initiatives plus diverses et créatives ainsi que des stratégies volontaristes comprenant la mise en place de quotas, des campagnes de grande envergure dans les médias à l’aide de publicité payante si nécessaire, et en décernant des distinctions honorifiques qui mettent l’accent sur la contribution des femmes à la société et à l’économie.

L’application de la loi suisse sur l’égalité entre hommes et femmes est suivie par le Bureau fédéral de l’égalité entre hommes et femmes et les bureaux cantonaux. La parité de représentation des genres y est considérée comme un objectif transversal dont l’atteinte est mesurée à l’aide de statistiques qui sont ensuite largement communiquées dans les administrations publiques et les milieux entrepreneuriaux comme outil de sensibilisation. Y sont encouragés toutes les mesures permettant d’inscrire de manière claire la promotion de l’égalité des chances. Le groupe de travail a considéré les éléments suivants dans ses discussions :

Quotas

Il y a des résistances à utiliser des quotas fixes pour promouvoir l’égalité des chances sur le marché du travail : ceux-ci sont perçus comme une discrimination envers les hommes et comme encourageant indirectement la prise en compte du genre, plutôt que les compétences, comme critère d’emplois. Des quotas flexibles sont par contre utilisés dans certains domaines.

³⁶ Le groupe de travail réuni dans cet atelier était très restreint, certains des experts n’ayant pas pu le joindre. Les points présentés ici devront donc être poursuivis avec les experts compétents.

Inégalité des salaires

La protection des travailleuses est inscrite dans l'article 110, §1 lit. de la Constitution. L'article 8, § 3 de la Constitution ne donne aucune compétence spécifique à la Confédération à ce niveau, qui agit surtout à travers le Bureau fédéral de l'égalité entre les hommes et les femmes. Un instrument de contrôle des écarts de salaires est prévu dans le cadre de la loi fédérale sur les marchés publics (OMP, RS 172.056.1).³⁷ En dehors de ce cadre, peu de sanctions sont appliquées en cas d'inégalités salariales avérées, ce qui n'incite pas les entreprises à revoir leur politique de manière systématique. **Les initiatives telles que le dialogue sur l'égalité des salaires qui implique des acteurs publics, privés et sociaux, sont à encourager pour la recherche de mesures appropriées.**

Soutien aux familles

La protection et la promotion des familles, garantie par l'article 116 § 1 de la Constitution, établie une compétence parallèle entre Cantons et Confédération, les Cantons étant les premiers compétents. Dans ce domaine, la Confédération peut « soutenir » les efforts de protection et de promotion des familles. Cette formulation laisse une marge de manœuvre à la Confédération, qui pourrait encourager davantage les Cantons à introduire des réductions en fonction du nombre d'enfants par ménage ou à subventionner des places de garderies (formes d'encouragement à définir). Pour permettre aux deux parents de poursuivre leur emploi, l'information concernant les possibilités de prise en charge des enfants en bas âges doit être diffusée plus largement. Au niveau cantonal, un mécanisme du système d'imposition tend à pénaliser les personnes mariées lorsque les deux époux travaillent et il revient souvent plus avantageux pour les familles d'avoir un seul salaire. Cette situation tend à encourager une division traditionnelle des rôles entre les parents ou le recours au travail à temps partiel.

Certaines pistes mentionnées par les membres du groupe pour améliorer cette situation incluent les déductions sur les tarifs d'assurances maladies (article 65 §1 bis de la loi sur l'assurance maladie (LAMal), la modification de l'assurance maternité (art. 16b ff de la loi sur les allocations pour perte de gain, LAPG), la loi sur les allocations familiales (LFA), la loi fédérale sur l'aide financière aux familles pour la garde des enfants ou l'introduction, soit sur le niveau national ou cantonal, de prestations complémentaires pour les familles avec un revenu modeste (cf. le modèle du canton de Vaud) ou d'une assurance paternité.

Recommandation 9 : Importance du taux de chômage dans certains groupes vulnérables

Le Comité recommande à l'État partie de prendre des mesures concrètes pour lutter contre le chômage parmi les groupes vulnérables de la population, promouvoir leur intégration dans le marché du travail et chercher à développer la formation professionnelle et l'apprentissage parmi les jeunes d'origine étrangère.

Les éléments suivants ont été soulevés dans le groupe de travail :

Travail à temps partiel

Il existe une possibilité pour la Confédération de prendre des mesures pour réguler les ententes sur le travail temporaire et prévenir l'abus de l'utilisation du temps partiel dans certaines branches professionnelles en s'appuyant par exemple sur la loi fédérale sur les services de l'emploi et la localité (LSE, RS 823.11).

Discrimination contre les jeunes d'origine étrangère

La Confédération n'a pas de mesures spécifiques pour adresser la discrimination à l'emploi envers les jeunes d'origine étrangère, dont la situation peut être traitée au moyen des mesures générales. **Des mesures plus ciblées pour lutter contre la discrimination à l'embauche envers ces jeunes pourraient être considérées.**

³⁷ L'article 8, §1 c ne permet à la Confédération d'adjuger des marchés qu'aux soumissionnaires garantissant l'égalité des salaires de leurs employés pour les prestations fournies en Suisse.

Rente-pont AVS pour les personnes âgées en fin de droit au chômage

La situation des personnes salariées en fin de droit au chômage âgées de plus de 62 ans pour les femmes et 63 ans pour les hommes pourrait être envisagée en considérant le modèle de la rente-pont AVS établi dans le canton de Vaud.

Recommandation 17 : Situation des travailleurs pauvres

Le Comité recommande à l'État partie de renforcer, dans sa nouvelle stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, les mesures destinées spécifiquement aux individus et aux groupes défavorisés et marginalisés qui continuent de vivre dans la pauvreté, notamment les « travailleurs pauvres ». À ce sujet, il appelle l'attention de l'État partie sur sa Déclaration consacrée au thème de la pauvreté et des droits de l'homme (2001) et l'encourage à intégrer pleinement les droits économiques, sociaux et culturels dans la stratégie en question. Il lui demande également de faire figurer dans son prochain rapport périodique des données statistiques comparatives, sur une base annuelle et couvrant les cinq dernières années, sur les individus et les groupes défavorisés et marginalisés qui vivent dans la pauvreté, y compris les « travailleurs pauvres », ventilées par origine, sexe et âge.

Les éléments suivants ont été considérés :

Données et statistiques

A partir des statistiques de la population active et de l'emploi de l'Office fédéral de la statistique, il est possible de systématiser les informations concernant le nombre et la situation des travailleurs pauvres. **Impliquer les personnes concernées pourrait permettre de mieux identifier les obstacles et les mesures à prendre pour les surmonter.** Dans le cadre de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, certaines mesures d'accompagnement, permettant d'effectuer des contrôles des conditions de travail et des salaires, pourraient aussi être exploitées afin d'éviter la sous-enchère salariale.

Salaire minimums

En Suisse, les salaires minimums sont fixés dans les conventions collectives. Là où elles sont absentes, les salaires peuvent être très bas. Selon l'art.359 a et 360 a du Code des obligations, les cantons sont tenus d'intégrer des salaires minimums dans les contrats de travail réguliers tant que les activités se déroulent en entier sur leur territoire. En cas d'activités qui chevaucheraient deux cantons, la responsabilité revient à la Confédération (art. 359 a, §1 du Code des obligations). Citons, à titre d'exemple positifs, le contrat type définissant un salaire minimum dans le domaine du travail domestique valable pour toute la Suisse,³⁸ entré en vigueur en janvier 2011 et la procédure simplifiée de décompte des cotisations sociales et des impôts pour les activités salariées de minime importance, introduite dans le cadre de la loi sur le travail au noir. Théoriquement, la Confédération pourrait, dans le cadre de l'article 110 §1 A de la Constitution fédérale qui lui attribue une compétence pour émettre des directives pour la protection des travailleurs, instaurer un salaire minimum légal applicable sur tout le territoire suisse.³⁹ Cette voie fait actuellement l'objet d'un débat.

³⁸ A l'exception du canton de Genève qui applique déjà un salaire minimum plus élevé.

³⁹ Selon cet article, il existe en effet une compétence dans le domaine de la protection du travailleur (lettre a) et en particulier la compétence de légiférer « sur les rapports entre employeurs et travailleurs, notamment la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et le domaine professionnel » (lettre b).

Travail au noir

La loi fédérale sur les mesures de lutte contre le travail au noir (LTN⁴⁰) règlemente les contrôles ponctuels, organisés dans les milieux à risque par un organe cantonal de contrôle, et la collaboration des diverses instances fédérales et cantonales dans le suivi et les sanctions. Une augmentation des ressources financières destinées aux cantons pour effectuer ces contrôles et en traiter les rapports, des sanctions plus sévères et des efforts continus de sensibilisation auprès des employeurs afin de décourager les récidives sont évoquées comme moyens de lutter contre le travail au noir.

Professions féminines

Les métiers majoritairement féminins, tels que le travail domestique ou la garde d'enfants en bas âges, semblent être faiblement valorisés si on compare les rémunérations dans ces métiers.

II. Droit du travail

Sont ici considérés les recommandations 10 (2.1) et 11 (2.2). De prime abord, le groupe de travail note la difficulté liée au respect du droit de grève. Contrairement à la plupart des droits fondamentaux qui concerne la relation entre Etat et individu ou groupe de personnes, le droit de grève concerne le plus souvent la relation entre individu ou groupe de personnes et d'autres individus – en position patronale – ou une personne moral – l'entreprise. Néanmoins, le deuxième niveau d'obligations des Etats parties Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'obligation de *protéger* les personnes contre les abus de tiers, s'applique. Dans le cadre de la relation de travail, il s'agit de protéger les droits de la partie la plus faible, c'est-à-dire les employés.

Recommandation 10 : Caractère « proportionnel » du droit de grève

Le Comité demande à l'État partie de procéder à un examen complet du droit de grève dans la pratique. Il lui demande également de s'assurer que son interprétation du « caractère raisonnable » est conforme aux normes internationales. Il lui demande de fournir, dans son prochain rapport périodique, des informations détaillées concernant cette préoccupation.

La grève est une entreprise légale en Suisse lorsqu'elle remplit certaines conditions, citées dans les articles 28, § 2/3 de la Constitution et 357 a, § 2 du code des obligations : il doit s'agir d'une action organisée par un syndicat reconnu (1) ; elle doit concerner directement les relations de travail (2), le devoir de préserver la paix du travail est levé (3) et elle doit être le dernier recours et répondre au critère de proportionnalité (4).

Interprétation du caractère proportionnel

Le critère de « proportionnalité » de la grève, quoique bien établi en droit suisse, soulève parfois des difficultés.⁴¹ L'impossibilité pour les syndicats en droit suisse d'accéder aux entreprises dans le cadre de leurs activités (information, protestations) peut par exemple poser la question de la proportionnalité dans le respect des droits à la propriété, d'une part, et à l'information, de l'autre.

Recommandation 11 : Situation des syndicalistes licenciés

Le Comité recommande à l'État partie d'envisager de modifier ses textes législatifs pour permettre la réintégration des syndicalistes licenciés arbitrairement en raison de leurs activités syndicales. Il a pris note de la déclaration de la délégation de l'État partie selon laquelle une proposition de modification du Code civil visant à porter l'indemnité à douze mois de salaire au maximum fait actuellement l'objet d'une consultation publique.

40 Voir www.seco.admin.ch/themen/00385/01905/index.html?lang=fr.

41 Considérer par exemple le cas des grévistes de l'ex-SIB devant les tribunaux de Baden dont la grève a été jugée disproportionnée.

Liberté de licenciement

Il n'y a pas de garantie des droits acquis dans la relation de travail qui prévoit un dédommagement de plus de 6 mois de salaire (art. 336 a, §2, art.337 c, §3 du Code des obligations, art.5 § 4 de la loi sur l'égalité (LEg). La seule exception prévue par la loi concerne l'art. 10 de la LEg, qui garantit une protection et un dédommagement en cas de licenciement abusif pour motifs antisyndicaux.

Projet de révision de la loi pour permettre un dédommagement de 12 mois plutôt que 6

Le Département fédéral de justice et police a envoyé en consultation un projet de révision partielle du Code des obligations visant l'augmentation de six à douze mois de l'indemnité versée en cas de congé abusif ou injustifié. Les résultats de la consultation ne sont pas encore connus. Les syndicats craignent que l'effet dissuasif ne soit pas assez fort et revendiquent plutôt la réintégration des personnes licenciées dans leur ancien emploi (selon l'art. 10 de la LEg, que le projet de révision n'inclut pas. En l'état, le droit actuel soulève des difficultés par rapport aux obligations de la Convention 98 de l'OIT et ne permettrait pas à la Suisse de ratifier la version révisée de la Charte sociale européenne.

III. Révision de l'assurance chômage

Sont ici considérées les recommandations 9 (3.1.) et 26 (3.2.). **Etant donné que le système d'assurances sociales suisse est généralement bon, il ne s'agit pas de créer de nouvelles mesures spécifiques à la situation des personnes appartenant à des groupes vulnérables mais de mettre en œuvre celles qui existent déjà et qui auront un effet sur ces groupes également.**

Recommandation 9 : Importance du taux de chômage dans certains groupes vulnérables

Le Comité recommande à l'État partie de prendre des mesures concrètes pour lutter contre le chômage parmi les groupes vulnérables de la population, promouvoir leur intégration dans le marché du travail et chercher à développer la formation professionnelle et l'apprentissage parmi les jeunes d'origine étrangère.

Mesures du marché du travail

L'art. 59 ff de la loi sur l'assurance chômage et invalidité (LACI) prévoit un large éventail de mesures du marché du travail sur lesquels il serait possible d'agir pour améliorer la situation des chômeurs : mesures de formation et d'occupation, possibilités d'obtenir des subventions pour les périodes d'essai ou de formation continue, contribution au frais de déplacement vers et du lieu de travail, prise en charge d'une partie des frais liés à l'établissement en semaine dans un autre lieu que celui de résidence, etc.

Système d'apprentissage

Le système dual de formation offre des possibilités pour les apprentis de réintégrer les études supérieures, des passerelles étant emmenagées pour permettre une réorientation. Une difficulté demeure concernant le nombre de places d'apprentissage disponibles.

Recommandation 26 : Quatrième révision de l'assurance chômage

Le Comité recommande à l'État partie d'adopter des garanties pour que l'application de la quatrième révision de la loi sur l'assurance chômage n'ait pas d'effets négatifs sur le niveau de vie des bénéficiaires. Il demande à l'État partie de fournir dans son prochain rapport périodique des données statistiques détaillées sur les répercussions de cette loi, ventilées par origine, sexe et âge.

Révision de la période de couverture

Bien que l'article 27 de la quatrième version de LACI (avril 2011) prévoit une diminution du nombre de jours de prestations de chômage jugée par certains comme une diminution de la protection, les administrations fédérales soulignent le caractère nécessaire et équilibré de cette révision pour le maintien de tout le système d'assurances. L'examen de la compatibilité de cette révision avec les obligations de la Suisse envers la Convention 168 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) a confirmé qu'il n'existe pas de violation dans ce cadre. Il faudra attendre le mi-terme de la révision pour en évaluer de nouveau les effets.

Pour les jeunes et surtout ceux issus de l'immigration, la voie privilégiée reste la gestion au cas par cas, avec des initiatives cantonales et privées d'accompagnement et d'intégration au milieu du travail. Pour les personnes de plus de 50 ans, la révision de LACI compense la diminution de la période de couverture par d'autres avantages : un accès facilité aux mesures d'intégration, des coûts de prise en charge moins élevés et un droit à des allocations (plus élevées) d'initiation au travail pendant un maximum de douze mois, entre autres.

IV. Conditions de travail des détenus

Recommandation 27 : Conditions de travail des détenus

Le Comité demande à l'État partie de faire figurer dans son prochain rapport périodique des renseignements détaillés sur les conditions de travail des prisonniers et sur leur rémunération.

Le Comité ne demande aucune action concrète, mais seulement que des renseignements détaillés soient fournis dans le prochain rapport. Les cantons devraient être impliqués dans la préparation de ces informations.

K. Rapport du groupe de travail 5 – Politique étrangère et DESC

Préparé par le Docteur Christophe Golay, Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève
(Recommandations 24 et 25 du Comité des DESC)

Le groupe de travail 5 sur la politique étrangère et les droits économiques, sociaux et culturels (DESC) devait discuter de la possible mise en œuvre de deux recommandations du Comité des DESC, sur la prise en compte des DESC dans la négociation des accords de commerce et d'investissement et sur l'augmentation de l'aide publique au développement.

I. Aide publique au développement

Le groupe de travail a commencé par discuter de la recommandation 25 du Comité des DESC, qui recommande à la Suisse d'augmenter son aide publique au développement. La recommandation du Comité a la teneur suivante :

Recommandation 25

Le Comité encourage l'État partie à augmenter le niveau de sa contribution à l'aide publique au développement, qui représente actuellement 0,47 % du PIB, et d'atteindre dans les meilleurs délais l'objectif généralement convenu de 0,7 %.

La Suisse, comme les autres États développés, s'est engagée à plusieurs reprises depuis 1970 à augmenter son aide publique au développement à 0,7% de son produit national brut. L'Union européenne a fixé cet objectif pour tous les pays membres d'ici à 2015 et plusieurs de ses membres l'ont déjà atteint.

En Suisse, une campagne a été lancée par 70 organisations non gouvernementales (ONGs) le 7 juillet 2007 (07.07.07) pour faire pression sur les autorités fédérales pour parvenir à l'objectif de 0,7%. La campagne « 0,7%, ensemble contre la pauvreté » a récolté plus de 200'000 signatures en 1 an. En février 2011, après des années de négociations avec le Conseil fédéral, le Parlement a voté l'augmentation de l'aide publique au développement de la Suisse à 0,5% du produit national brut d'ici à 2015.

Pour les membres du groupe de travail, le fait d'avoir adopté un nouvel objectif de 0,5% pour 2015 est une avancée importante qui était impensable il y a encore quelques années. Il faut considérer cette étape comme un pas dans la bonne direction. Les membres du groupe de travail jugent la recommandation du Comité des DESC – d'augmenter le pourcentage à 0,7% – comme étant irréaliste pour l'instant. Cette question n'est pas à l'agenda politique et il est très peu probable qu'elle le soit avant 2015, quand la Suisse devra présenter son prochain rapport au Comité des DESC.

II. Accords commerciaux et d'investissements

Le groupe de travail a ensuite discuté de la recommandation 24 du Comité des DESC, qui recommande à la Suisse de tenir compte de ses obligations en vertu du PIDESC lorsqu'elle négocie des accords commerciaux et d'investissements. La recommandation du Comité a la teneur suivante :

Recommandation 24

Le Comité recommande à l'État partie de tenir compte des obligations que lui fait le Pacte, ainsi que de celles des pays partenaires, lorsqu'il négocie et conclut des accords commerciaux et d'investissement. À ce sujet, il appelle l'attention de l'État partie sur sa déclaration à la troisième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, adoptée en 1999 (E/C.12/1999/9). Il lui recommande aussi de faire une étude d'impact pour déterminer les incidences éventuelles de ces politiques et accords de commerce extérieur sur l'exercice par la population des pays partenaires de ses droits économiques, sociaux et culturels. Par exemple, l'imposition par l'État partie d'une protection stricte des droits de propriété intellectuelle allant au-delà des normes convenues à l'Organisation mondiale du commerce peut avoir des effets négatifs sur l'accès aux médicaments, compromettant ainsi le droit à la santé. En outre, le Comité est d'avis que les dispositions dites « ADPIC-plus » concernant l'adhésion à la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales accroît les coûts de production des denrées alimentaires, entravant gravement la réalisation du droit à l'alimentation.

Commerce et droits humains

La sauvegarde des intérêts de l'économie suisse et la promotion des droits humains sont deux objectifs constitutionnels de la politique étrangère suisse (articles 54 et 101 de la Constitution). Tous les membres du groupe de travail ont été d'accord sur le fait qu'il fallait assurer une cohérence entre ses deux objectifs, notamment en tenant compte des droits humains dans les accords commerciaux conclus avec d'autres Etats. Il a été souligné que la promotion du développement durable – également un objectif constitutionnel (article 73 de la Constitution) – était un moyen de concilier commerce et droits humains. Certains participants ont relevé les limites de cette approche dans la mesure où le développement durable implique de favoriser un développement à la fois économique, social et écologique, mais pas explicitement la promotion et la protection des droits humains. Il a également été mentionné que la prise en compte des droits humains, y compris dans les accords de libre-échange, était dans l'intérêt de la Suisse.

Accords de libre-échange

La Suisse a développé des relations commerciales avec les autres Etats grâce à son entrée à l'OMC, à la conclusion d'accords bilatéraux avec l'Union européenne et à la conclusion d'accords de libre-échange avec des pays en dehors de l'Union européenne.

Les négociations à l'OMC – cycle de Doha – étant actuellement bloquées, la Suisse a mis l'accent depuis plusieurs années sur le développement d'accords de libre-échange, qu'elle conclut seule ou à travers l'Association européenne de libre-échange (AELE) avec des Etats partenaires. A ce jour, la Suisse a conclu 25 accords de libre-échange avec 34 partenaires en dehors de l'Union européenne et elle négocie actuellement des accords de libre-échange avec la Russie-Belarus-Kazakhstan, la Bosnie-Herzégovine, l'Algérie, la Thaïlande, l'Indonésie et l'Inde (à travers l'AELE) et avec la Chine (seule).

Dans la négociation de ces accords de libre-échange, la Suisse met notamment l'accent sur la protection de droits renforcés de propriété intellectuelle (allant parfois au-delà de ce qui est prévu dans le cadre de l'OMC) pour protéger les activités des entreprises suisses (pharmaceutiques ou semencières par exemple) dans les Etats partenaires.

Obligations de la Suisse et des pays partenaires en matière de droits économiques, sociaux et culturels

La Suisse a adhéré au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) en 1992. En le faisant, elle s'est engagée à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels (article 2.1 du PIDESC). 159 autres Etats ont également accepté le PIDESC et ont pris le même engagement.

Il a été souligné que lorsque la Suisse négocie un accord de libre-échange avec la Russie, le Belarus, le Kazakhstan, la Bosnie-Herzégovine, l'Algérie, la Thaïlande, l'Indonésie, l'Inde et la Chine (tous parties au PIDESC), elle a donc l'obligation de s'assurer que cet accord facilite la réalisation des droits consacrés par le PIDESC, parmi lesquels le droit à la santé et le droit à l'alimentation, et que les Etats partenaires ont la même obligation.

En 2011, le Professeur Olivier de Schutter, Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, a présenté un projet de principes définissant les obligations des Etats parties au PIDESC quand ils négocient des accords de libre-échange. Pour lui, les Etats doivent s'assurer que les accords de libre-échange n'entraînent pas de violations des obligations de *respecter* les DESC (par exemple parce qu'ils renforcent les droits de propriété intellectuelle, ce qui diminue l'accessibilité d'un médicament essentiel ou de semences pour les paysans), de *protéger* les DESC (par exemple parce qu'ils accordent des avantages aux entreprises au détriment de la population locale) et de *réaliser* les DESC (par exemple parce qu'ils empêchent l'adoption de politiques redistributives, en matière foncière ou fiscale). Pour s'assurer que les accords de libre-échange ont un impact positif sur la réalisation des DESC, Olivier de Schutter recommande aux Etats de mener des études d'impact sur les droits humains (voir ci-dessous).

Les membres du groupe de travail ont discuté de la valeur juridique du PIDESC et ont conclu que la Suisse devait respecter les obligations prévues par le PIDESC. Ils ont également souligné que le droit à l'alimentation et le droit à la santé étaient des droits humains, ce qui n'était remis en question par personne.

Prise en compte des obligations en matière de droits humains dans la négociation des accords de libre-échange :

Plusieurs manières de tenir compte des droits humains dans la négociation des accords de commerce et d'investissements ont été discutées dans le groupe de travail. La première est de rappeler les obligations en matière de droits humains dans le Préambule des accords de libre-échange. La deuxième est d'insérer une clause de cohérence (ou de non hiérarchie) dans les accords de libre-échange. La troisième est d'insérer une clause « guillotine » qui prévoit la suspension de l'accord en cas de violation grave des droits humains.

Les membres du groupe de travail ont tous été d'accord sur le fait qu'il était important de rappeler les obligations en matière de droits humains dans le Préambule des accords de libre-échange, ce qui se fait déjà. Ils ont également été d'accord sur le fait qu'il fallait introduire une clause de cohérence (ou de non hiérarchie) dans les accords de libre-échange, cette clause visant à assurer que les accords de libre-échange ne remettent pas en question les obligations en matière de droits humains. Une telle clause est introduite dans la plupart des accords négociés par la Suisse.

Une discussion a eu lieu sur la nécessité de dresser une liste non exhaustive de traités de protection des droits humains auxquels les Etats signant un accord de libre-échange étaient parties dans la clause de cohérence (ou de hiérarchie) – par exemple le PIDESC et les traités consacrant les normes fondamentales de l'OIT – mais aucun consensus ne s'est dessiné sur cette question.

Les membres du groupe de travail n'ont pas non plus trouvé d'accord sur la nécessité d'inscrire une clause « guillotine » dans les accords de libre-échange. Il a été souligné que ce type de clause était utilisé par l'Union européenne mais que son efficacité n'avait pas été démontrée pour la protection des droits humains, puisqu'elle n'a jamais été appliquée.

Une discussion s'est finalement engagée sur la possible insertion d'un chapitre « Commerce et développement durable » dans les accords de libre-échange, ce qui est promu au sein de l'AELE. Certains membres du groupe de travail ont reconnu que cela pouvait constituer une avancée importante, mais que cela n'équivalait pas à une protection explicite des droits humains dans les accords de libre-échange. Il a également été souligné que l'inclusion d'un chapitre « Commerce et développement durable » pouvait se heurter aux fortes réticences des Etats partenaires.

Etudes d'impact sur les droits humains

Une discussion s'est engagée sur la valeur juridique de la recommandation du Comité relative aux études d'impact que la Suisse était appelée à réaliser. Il a été souligné que la recommandation n'était pas juridiquement contraignante en soi, mais que les obligations prévues par le PIDESC l'étaient. Si la Suisse décide de ne pas suivre la recommandation du Comité des DESC et donc de ne pas faire d'études d'impact de ses accords de libre-échange, elle doit donc démontrer que cela n'est pas nécessaire pour assurer que les accords de libre-échange n'entraînent pas de violations des DESC.

Pour leurs partisans, les études d'impact sur les droits humains ont un double objectif : prévenir les violations des droits humains entraînées par la conclusion d'accords de libre-échange et améliorer les effets positifs de ces accords sur la réalisation des droits humains. Dans son projet de principes, Olivier de Schutter a indiqué que les études d'impact pouvaient être réalisées avant la conclusion des accords de libre-échange (*ex ante*) ou après (*ex post*) mais que dans les deux cas il fallait pouvoir modifier les accords de libre-échange pour que ceux-ci favorisent le respect des droits humains. Il a également souligné que les conclusions des études d'impact devaient être discutées de manière transparente avec les différents départements de l'administration et avec le Parlement.

Pour certains membres du groupe de travail, les études d'impact vont devenir inéluctables et il faut commencer à en réaliser, au risque d'être rapidement dépassé. Pour d'autres, la faisabilité des études d'impact n'a pas été démontrée ; la méthodologie à adopter pour les mener n'est pas claire et les informations nécessaires à leur réalisation sont lacunaires. Il a été rétorqué qu'il était possible d'être proactif dans la recherche d'informations – ce que la Suisse fait par exemple en relation avec l'exportation du matériel de guerre –, que des exemples de bonnes pratiques avaient été identifiées au cours d'un séminaire organisé à Genève en 2010 et qu'une méthodologie claire avait été décrite dans une thèse de doctorat publiée par Simon Walker (*The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements*, Intersentia, 2009).

D'aucuns ont souligné qu'en Suisse, des études d'impact ciblées sur certains droits, comme le droit à la santé et le droit à l'alimentation, seraient utiles. L'impact potentiellement négatif du renforcement de droits de propriété intellectuelle sur le droit à la santé n'a pas été discuté, mais l'impact potentiellement négatif des droits de propriété intellectuelle protégés par la Convention de l'Union pour la protection des obtentions végétales (UPOV) a fait l'objet d'un vif débat au sein du groupe de travail, certains avançant des études de l'UPOV et d'autres des études du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation. La recommandation du Comité des DESC en relation avec le traité UPOV a été jugée par certains comme étant infondée.

En conclusion, certains membres du groupe de travail ont souligné le fait qu'il n'y avait pas de recette toute prête pour réaliser des études d'impact et que la Suisse pouvait y aller petit à petit. Il a été proposé de commencer par réaliser une étude d'impact très limitée, par exemple sur un accord de libre-échange en vigueur depuis plusieurs années (*ex post*) et sur un droit seulement.

III. Éléments de conclusion

Les membres du groupe de travail ont conclu qu'il y avait eu des avancées importantes sur les deux thématiques abordées dans les dernières années. Il y a quelques années, l'objectif de 0.5% du produit national brut alloué à l'aide publique au développement était encore impensable. Pour autant, des progrès restent à faire et s'il semble irréaliste de voir l'aide publique au développement augmenter à 0,7% d'ici à 2015. En outre, la Suisse prend en considération, dans ses accords de libre-échange, le respect des normes sociales et environnementales et d'une manière générale les droits humains. Les partisans d'une étude d'impact sur les droits de l'homme ont suggéré de mener une étude limitée à un accord de libre-échange et à un droit, pour déterminer si celle-ci est faisable et si les informations nécessaires à sa réalisation sont disponibles.

Annexes

1. Liste des participants aux groupes de travail

1. Agazzi, Isolda, Alliance Sud
2. Akkaya, Gülcan, Vice-présidente de la Commission fédérale contre le racisme
3. Amarelle, Cesla, Université de Neuchâtel
4. Angst, Doris, Directrice de la Commission fédérale contre le racisme (CFR)
5. Belser, Eva Maria, Institut du fédéralisme, Université de Fribourg
6. Beuchat, Stéphane, Avenir Social / campagnen pour la ratification de la Charte sociale européenne par la Suisse
7. Bordeaux, Alban, ATD Quart Monde
8. Bouchard, Johanne, Institut Interdisciplinaire d’Ethique et des Droits de l’Homme (IIEDH), Université de Fribourg
9. Bovard, Alain, Amnesty international, section suisse
10. Braunschweig, Thomas, Déclaration de Berne
11. Brina, Aldo, Centre social protestant, Observatoire romand du droit d’asile et des étrangers
12. Brogniart, Margot, coordinatrice de la Coalition suisse romande sur les DESC
13. Chambovey, Didier, Secrétariat d’Etat à l’économie (SECO), Département fédéral de l’économie (DFE)
14. D’Amato, Gianni, Institut Forum suisse pour l’étude des migrations et de la population (SFM), Université de Neuchâtel
15. Durrer, Sylvie, Directrice du Bureau fédéral de l’égalité entre femmes et hommes (BFEG)
16. Ehrich, Cordiela, Office fédéral de la justice (OFJ), Département fédéral justice et police (DFJP)
17. Elmiger, Jean-Jacques, SECO, DFE
18. Erard, Natalie, Division politique sécurité humaine, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
19. Fontana, Barbara, Mission Suisse auprès de l’ONU (Genève), DFAE
20. Gäumann, Renata, Coordinatrice en matière d’asile, Canton de Bâle-Ville
21. Golay, Christophe, Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève (ADH-Genève)
22. Hanselmann, Margrith, Secrétaire générale de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
23. Honegger, Manuela, Université de Lausanne
24. Hügli, Daniel, UNIA
25. Jakob, Manuel, Division politique sécurité humaine, DFAE
26. Kälin, Walter, Université de Berne, Directeur du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
27. Kemileva, Kamelia, ADH-Genève
28. Kiss, Eva, Centre de Contact Suisses-Immigrés
29. Kleber, Eleonor, Université de Fribourg
30. Kradofer, Matthias, Université de Zürich
31. Künzli, Jörg, Institut de droit public, Université de Berne
32. Langenberger, Muriel, Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Département fédéral de l’intérieur (DFI)
33. Ledergerber, Dominik, SECO, DFE

34. Malek, Monica, Office des migrations (ODM), DFJP
35. Marugg, Michael, Réseau suisse des droits de l'enfant
36. Mascetta, Claudina, OFAS, DFI
37. Mesaric, Boris, Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), Office fédéral de la police, DFJP
38. Meyer-Bisch, Patrice, IIEDH, Université de Fribourg
39. Michelet, Martin, Division politique sécurité humaine, DFAE
40. Moore, Sascha, Groupe sida Genève
41. Özden, Melik, Centre Europe – Tiers Monde
42. Schmid, Evelyne, Amnesty International, section suisse
43. Sob, Isabelle, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
44. Tobler, Rüdi, Schweizerischer Friedensrat / humanrights.ch
45. Wyss, Simone, Direction du droit international public, DFAE

2. Présentation du Comité des DESC par l'association Humanrights.ch

La surveillance de l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 est assurée par le Comité de l'ONU pour les droits économiques et sociaux (Comité DESC). Créé par une résolution du Conseil économique et social du 28 mai 1985 (soit 9 ans après l'entrée en vigueur du Pacte), le Comité a en effet pour fonction de mener à bien les tâches de surveillances confiées au Conseil dans la quatrième partie du Pacte. A ce jour 160 Etats ont ratifié le Pacte I.

Le Comité DESC se compose de 18 experts indépendants. Deux experts suisses y ont siégé : *Giorgio Malinverni* (2000-2006) et *Barbara Wilson* (2007-2008).

Sessions

Le Comité se réunit à Genève deux fois par an pour une période de trois semaines. Son rôle consiste essentiellement à contrôler les rapports faits périodiquement par les Etats sur la mise en œuvre des droits consacrés par le Pacte. Le premier rapport doit être établi dans les deux ans après l'entrée en vigueur de la Convention, les suivants devraient d'après la règle être soumis sur une base quinquennale.

Le Comité sera également chargé d'une fonction supplémentaire au moment où le Protocole facultatif du 10 décembre 2008 entrera en vigueur. Celui prévoyant une procédure de plainte individuelle pour la mise en œuvre des droits prévus par le Pacte I, il reviendra alors au Comité DESC de traiter les recours émanant de particuliers qui lui seront adressés en cas de violation concrète du Pacte.

A ce jour, le protocole facultatif a été ratifié par 10 Etats et signé par 42 Etats (état au 26 février 2013). Il entrera en vigueur le 5 mai 2013 (trois mois après la 10ème ratification).

Observations générales

Le Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels publie des « observations générales » dans lesquelles il précise son interprétation des dispositions du Pacte I. Jusqu'à aujourd'hui le Comité a publié vingt et une observations générales concernant les points suivants :

- la question de la nature juridique des obligations contenues dans le Pacte (No 3/1990 de l'art. 2 al. 1 du Pacte I)
- l'application au niveau national (No 9/1998)
- le droit au logement (No 4/1991 et 7/1997 de l'art. 11, al.1 Pacte I)
- la situation des personnes handicapées (No 5/1994)
- les droits économiques, culturels et sociaux des personnes âgées (No 6/1995)
- le droit à l'éducation (No 11/1999 de l'art. 14 Pacte I et No 13/1999 de l'art. 13 Pacte I)
- le droit à une nourriture suffisante (No 12/1999 de l'art. 11 Pacte I)
- le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (No 14/2000)
- le droit à l'eau (No 15/2002)
- le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels de l'art. 3 Pacte I (No 16/2005)
- le droit au travail de l'art. 6 Pacte I (No 18/2005)
- le droit à la sécurité sociale de l'art. 9 Pacte I (No 19/2008)
- la non discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels de l'art 2, par. 2 du Pacte I (No 20/2009)
- le droit de chacun de participer à la vie culturelle de l'art. 15, par. 1 a Pacte I (No 21/2009)

Liens / documentation

- Information sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme <http://www2.ohchr.org/french/bodies/hrc/index.htm>
 - Actuelle composition du Comité des droits économiques sociaux et culturels <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/members.htm>
 - Liste des observations générales sur le site du Comité des droits économiques, sociaux et culturels <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>
 - Une bonne vue d'ensemble sur les travaux du Comité pendant les sessions, à partir de l'année 2000, vous est proposée par l'Association Internet des droits de l'homme sur <http://www.droitshumains.org>
- [Humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)

3. Recommandations du Comité des DESC à la Suisse – novembre 2010

Nations Unies
Conseil économique et social

E/C.12/CHE/CO/2-3
Distr. Générale
26 novembre 2010
Français
Original : anglais

Comité des droits économiques, sociaux et culturels
Quarante-cinquième session
Genève, 1^{er}-19 novembre 2010

Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte

Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels

Suisse

1. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a examiné les deuxième et troisième rapports périodiques de la Suisse sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/CHE/2-3) à ses 37^e, 38^e et 39^e séances, tenues les 5 et 8 novembre 2010 (E/C.12/2010/SR.37, 38 et 39), et a adopté, à sa 55^e séance tenue le 19 novembre 2010, les observations finales ci-après.

A. Introduction

2. Le Comité accueille avec satisfaction les deuxième et troisième rapports périodiques de la Suisse soumis en un seul document ainsi que les réponses écrites à sa liste des points à traiter (E/C.12/CHE/Q/2-3/Add.1), qui contenaient tous deux des informations complètes et détaillées sur la situation dans l'État partie. Il se félicite également de l'occasion qui lui est donnée d'engager un dialogue ouvert et constructif avec la délégation de l'État partie, composée de nombreux représentants de différents ministères et institutions publiques.

B. Aspects positifs

3. Le Comité se félicite que l'État partie ait ratifié les instruments suivants :

- a) Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans des conflits armés, le 26 juin 2002 ;
- b) Le 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, le 19 septembre 2006 ;
- c) Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le 29 septembre 2008 ;
- d) Le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, le 27 octobre 2006 ;
- e) Le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, le 27 octobre 2006 ;
- f) La Convention no 98 de l'OIT concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective, le 17 août 1999 ;
- g) La Convention no 144 de l'OIT concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail, le 28 juin 2000 ; et
- h) La Convention no 182 de l'OIT concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, le 28 juin 2000.

4. Le Comité note avec satisfaction que l'État partie a adopté des dispositions, de caractère législatif et autre, qui ont contribué à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels consacrés par le Pacte, notamment les suivantes :

- a) La loi sur la formation professionnelle (LFP), entrée en vigueur en 2004 ;
- b) La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003 ; et
- c) La loi fédérale sur les allocations familiales, qui harmonise un certain nombre de dispositions sur le plan national.

C. Principaux sujets de préoccupation et recommandations

5. Le Comité regrette que l'État partie n'ait pas modifié sa position selon laquelle la plupart des dispositions du Pacte constituent simplement des objectifs programmatiques et des buts sociaux, et non des obligations juridiques. Cela a pour conséquence que certaines dispositions du Pacte ne peuvent prendre effet en droit interne ni ne peuvent être directement invoquées devant les juridictions internes de l'État partie.

Le Comité réaffirme que, compte tenu des dispositions de l'article 28 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la responsabilité principale de l'application du Pacte incombe au Gouvernement fédéral de l'État partie. Il recommande à l'État partie de prendre des mesures pour que le Gouvernement fédéral et les cantons conviennent de textes législatifs détaillés donnant effet à tous les droits économiques, sociaux et culturels de manière uniforme ; de créer un mécanisme efficace pour veiller à ce que le droit interne soit compatible avec le Pacte ; et de garantir des recours judiciaires utiles en cas de violation des droits consacrés par le Pacte. Il l'encourage à poursuivre ses efforts pour harmoniser les droits et pratiques des cantons afin de garantir l'égalité d'exercice des droits inscrits dans le Pacte dans toute la Confédération. Il appelle l'attention de l'État partie sur son Observation générale no 3 (1990) relative à la nature des obligations des États parties et sur son Observation générale no 9 (1998) relative à l'application du Pacte au niveau national.

6. Le Comité s'inquiète de ce que l'État partie n'ait pas encore créé d'institution nationale des droits de l'homme qui soit conforme aux Principes de Paris (résolution 48/134 de l'Assemblée générale, 1991).

Le Comité recommande à l'État partie d'envisager de créer une institution nationale des droits de l'homme en la dotant d'un mandat étendu comprenant les droits économiques, sociaux et culturels, et de lui fournir des ressources financières et humaines suffisantes, conformément aux Principes de Paris. Si le Comité reconnaît que la décision de l'État partie de conduire un projet pilote créant un centre spécialisé « réunissant des compétences universitaires dans le domaine des droits humains » pour une période de cinq ans pourrait être une première mesure importante, il lui rappelle que ceci ne peut constituer un substitut acceptable à une institution indépendante des droits de l'homme pleinement conforme aux Principes de Paris.

7. Le Comité s'inquiète de ce que, nonobstant l'article 8 de la Constitution qui interdit la discrimination et les dispositions législatives de l'État partie réprimant la discrimination, des individus et des groupes tels que les migrants, les sans-papiers et les handicapés continuent de subir une discrimination dans la jouissance des droits consacrés par le Pacte. Il note que seuls certains cantons ont promulgué des lois antidiscrimination, et regrette l'absence de loi globale visant à prévenir et combattre la discrimination pour tous les motifs interdits (art. 2).

Le Comité recommande à l'État partie d'appliquer dûment ses lois interdisant la discrimination. Il lui recommande aussi d'envisager d'adopter une loi globale de lutte contre la discrimination appliquée uniformément dans toute la Confédération. À ce sujet, il appelle l'attention de l'État partie sur son Observation générale no 20 (2009) relative à la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

8. Le Comité note avec préoccupation que les femmes continuent d'être défavorisées malgré les efforts déployés par l'État partie tels que l'interdiction expresse de toute discrimination en matière de salaires en vertu de la Constitution et la loi sur l'égalité entre femmes et hommes. Les écarts de salaires entre femmes et hommes ont récemment recommencé à se creuser, le travail à temps partiel est plus répandu parmi les femmes que parmi les hommes et le nombre de femmes parmi les salariés faiblement rémunérés est disproportionné (68,8 %). En outre, les femmes exerçant des

responsabilités de cadre gagnent 30 % de moins que leurs homologues masculins. Le Comité note aussi avec préoccupation que selon les informations figurant sur le site Web du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), peu de femmes occupent des emplois de cadre supérieur : seuls 3 % des postes de direction des sociétés et 4 % des postes administratifs des entreprises suisses sont occupés par des femmes (art. 3).

Le Comité recommande à l'État partie de renforcer les mesures qu'il prend de sa propre initiative pour réduire l'inégalité entre femmes et hommes tant dans le secteur public que dans le secteur privé et pour appliquer scrupuleusement le principe d'une rémunération égale pour un travail de valeur égale. Il lui recommande aussi de continuer de promouvoir la loi sur l'égalité entre femmes et hommes grâce à des initiatives plus diverses et créatives ainsi que des stratégies volontaristes comprenant la mise en place de quotas, des campagnes de grande envergure dans les médias à l'aide de publicité payante si nécessaire, et en décernant des distinctions honorifiques qui mettent l'accent sur la contribution des femmes à la société et à l'économie.

9. Le Comité est préoccupé par les taux élevés de chômage dans certains groupes tels que les migrants, les femmes et les jeunes, d'origine étrangère en particulier, par rapport à la population générale, et par le fait que les mesures visant à lutter contre le chômage dans ces groupes ont apparemment été insuffisantes (art. 6).

Le Comité recommande à l'État partie de prendre des mesures concrètes pour lutter contre le chômage parmi les groupes vulnérables de la population, promouvoir leur intégration dans le marché du travail et chercher à développer la formation professionnelle et l'apprentissage parmi les jeunes d'origine étrangère.

10. Le Comité note avec préoccupation que si le droit de grève est prévu par la législation, il est compromis dans l'État partie par l'interprétation du principe du « caractère raisonnable ». En conséquence, en raison de l'interprétation que les tribunaux font du principe du « caractère raisonnable », des syndicalistes ont été condamnés au pénal pour avoir participé à une grève ou à une campagne syndicale (art. 8).

Le Comité demande à l'État partie de procéder à un examen complet du droit de grève dans la pratique. Il lui demande également de s'assurer que son interprétation du « caractère raisonnable » est conforme aux normes internationales. Il lui demande de fournir, dans son prochain rapport périodique, des informations détaillées concernant cette préoccupation.

11. Le Comité note avec préoccupation que, en vertu du Code civil, les syndicalistes licenciés en raison de leurs activités syndicales ne peuvent pas être réintégrés dans leur emploi et ne sont indemnisés qu'à hauteur de six mois de salaire au maximum (art. 8).

Le Comité recommande à l'État partie d'envisager de modifier ses textes législatifs pour permettre la réintégration des syndicalistes licenciés arbitrairement en raison de leurs activités syndicales. Il a pris note de la déclaration de la délégation de l'État partie selon laquelle une proposition de modification du Code civil visant à porter l'indemnité à douze mois de salaire au maximum fait actuellement l'objet d'une consultation publique.

12. Le Comité est préoccupé par les rapports indiquant que les personnes en situation irrégulière sont exclues de l'aide sociale dans certains cantons et doivent se tourner vers l'aide d'urgence (art. 9).

Le Comité recommande à l'État partie de fournir à toute personne vivant sur son territoire une aide sociale au lieu d'une aide d'urgence, à titre d'ultime filet de sécurité sociale. Il lui recommande aussi de fixer des normes communes pour l'accès et le droit à l'aide sociale.

13. Le Comité relève avec préoccupation que les violences contre les femmes, y compris la violence dans la famille, n'ont pas cessé et s'inquiète de l'absence de dispositions législatives qui traitent spécifiquement de la question (art. 10).

Le Comité recommande à l'État partie d'intensifier ses efforts pour s'occuper de la question de la violence contre les femmes, notamment en incriminant la violence familiale et en promulguant une législation visant spécifiquement à lutter contre la violence dans la famille et toutes les formes de violence contre les femmes, et en garantissant que les victimes aient immédiatement accès à des moyens de protection et de réparation. Il lui recommande également de poursuivre et de punir les responsables.

14. Le Comité note avec préoccupation l'absence d'information sur l'ampleur des violences et de l'exploitation sexuelles dont sont victimes les enfants, en particulier ceux appartenant à des groupes vulnérables, dans l'État partie (art. 10).

Le Comité recommande à l'État partie de réaliser une évaluation complète de l'ampleur des violences sexuelles dont sont victimes les enfants, afin de vérifier s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures législatives ou administratives pour traiter le problème.

15. Le Comité relève avec préoccupation que les dispositions de l'article 50 de la loi fédérale sur les étrangers ont pour effet d'empêcher les femmes migrantes victimes de violence au foyer de quitter un conjoint violent et de chercher de l'aide, par peur de perdre leur permis de séjour. En particulier, l'obligation de prouver qu'il leur serait difficile de se réinsérer dans le pays de provenance, jointe à l'exigence stricte d'être mariée depuis au moins trois ans avec soit un national suisse soit un étranger titulaire d'un permis de séjour, crée des difficultés pour les migrantes victimes de violence au foyer qui ne remplissent pas cette condition (art. 10).

Le Comité invite instamment l'État partie à envisager de modifier l'article 50 de la loi fédérale sur les étrangers afin que ces dispositions n'aient plus dans la pratique pour résultat de ne laisser à la femme migrante victime de violence au foyer d'autre choix que de rester avec un conjoint violent afin de conserver son permis de séjour.

16. Le Comité est préoccupé par le fait qu'il existe encore dans l'État partie des mariages forcés, malgré certaines mesures prises pour prévenir et combattre ce phénomène. Il note aussi avec préoccupation l'absence de données statistiques officielles et complètes sur les mariages forcés (art. 10).

Le Comité recommande à l'État partie de renforcer les mesures visant à empêcher les mariages forcés, y compris en légiférant pour les interdire. Il lui recommande également de lancer des campagnes de sensibilisation ciblées en vue d'empêcher les mariages forcés. Il lui demande de faire figurer dans son prochain rapport périodique des données statistiques complètes sur les mariages forcés, ventilées par origine, sexe et âge.

17. Le Comité se déclare de nouveau préoccupé, comme il l'avait fait dans ses précédentes observations finales, par la persistance de la pauvreté dans l'État partie. Il est particulièrement préoccupé par la persistance du phénomène des « travailleurs pauvres », qui travaillent dans des conditions précaires et perçoivent des revenus faibles qui ne leur permettent pas d'avoir un niveau de vie suffisant (art. 11).

Le Comité recommande à l'État partie de renforcer, dans sa nouvelle stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, les mesures destinées spécifiquement aux individus et aux groupes défavorisés et marginalisés qui continuent de vivre dans la pauvreté, notamment les « travailleurs pauvres ». À ce sujet, il appelle l'attention de l'État partie sur sa Déclaration consacrée au thème de la pauvreté et des droits de l'homme (2001) et l'encourage à intégrer pleinement les droits économiques, sociaux et culturels dans la stratégie en question. Il lui demande également de faire figurer dans son prochain rapport périodique des données statistiques comparatives, sur une base annuelle et couvrant les cinq dernières années, sur les individus et les groupes défavorisés et marginalisés qui vivent dans la pauvreté, y compris les « travailleurs pauvres », ventilées par origine, sexe et âge.

18. Le Comité note avec préoccupation la situation de délaissement dans laquelle se trouveraient certains demandeurs d'asile, contraints de vivre dans des abris nucléaires souterrains pendant toute la durée de l'examen de leur demande, pour laquelle il n'y a pas de délai maximum. Il s'inquiète de l'absence de lieu approprié pour les familles, ce qui peut entraîner leur séparation, ou les enfants non accompagnés ou séparés de leurs parents, et de ce que les enfants doivent partager les dortoirs des demandeurs d'asile adultes (art. 11).

Le Comité demande à l'État partie de faire figurer dans son prochain rapport périodique des renseignements détaillés, y compris des données ventilées par origine, sexe et âge, sur les conditions de vie des demandeurs d'asile, en particulier des enfants non accompagnés ou des enfants séparés de leurs parents. Il lui demande également de décrire les mesures qu'il a prises pour protéger ces demandeurs d'asile et leur assurer des conditions de vie adéquates, comme l'exige le Pacte.

19. Le Comité est préoccupé par l'incidence élevée des suicides dans l'État partie, qui seraient de trois à quatre par jour, en particulier chez les jeunes. Il est également préoccupé par les rapports indiquant qu'un grand nombre de suicides sont commis avec des armes à feu faciles à se procurer (art. 12).

Le Comité recommande à l'État partie de prendre des mesures efficaces pour lutter contre le suicide, notamment en élaborant et mettant en œuvre un plan d'action national de prévention du suicide. Il lui recommande aussi de mener des enquêtes systématiques et d'entreprendre des études scientifiques sur les causes profondes du suicide. Il lui recommande en outre de prendre des mesures restreignant l'accès aux armes à feu conservées dans les foyers pour les besoins du service militaire.

20. Le Comité note avec préoccupation l'insuffisance de l'éducation sexuelle dispensée dans l'État partie et des mesures visant à promouvoir la santé sexuelle et génésique (art. 12).

Le Comité recommande à l'État partie d'adopter des programmes concrets d'éducation sexuelle ainsi que de promotion de la santé sexuelle et génésique, y compris dans le cadre scolaire. Il lui demande de faire figurer dans son prochain rapport périodique des renseignements sur les progrès accomplis dans ce domaine.

21. Le Comité regrette que l'État partie n'accorde pas suffisamment d'attention à l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (art. 13).

Le Comité rappelle que l'éducation et la formation dans le domaine des droits de l'homme est pour l'État une obligation découlant de l'article 13 du Pacte. Il invite instamment l'État partie à promouvoir les droits de l'homme par une éducation dans ce domaine dispensée à l'école, par des campagnes de sensibilisation et d'information à l'intention de la population en général et par des programmes de formation à l'intention des juges, des autorités publiques et de tous les agents de l'État.

22. Le Comité est préoccupé par l'insuffisance des établissements d'enseignement préscolaire pour les enfants âgés de 3 à 7 ans, et par le nombre insuffisant de places dans les garderies pour les enfants âgés de 0 à 3 ans, dans certains cantons (art. 13).

Le Comité encourage l'État partie à promouvoir l'harmonisation des conditions d'accès aux établissements d'enseignement préscolaire et aux garderies, afin que tous les enfants vivant sur son territoire aient les mêmes possibilités de bénéficier de crèches et d'un enseignement préscolaire.

23. Le Comité note avec préoccupation l'absence de politique cohérente et globale dans l'État partie pour ce qui est de la promotion et de la protection de la culture et du mode de vie des Roms, des Sintis et des Yeniches. Il s'inquiète également de ce que la mise à disposition d'aires d'accueil de longue durée et de courte durée pour les gens du voyage continue d'être un problème non résolu (art. 15).

Le Comité recommande à l'État partie de prendre des mesures concrètes pour promouvoir la culture et le mode de vie des Roms, des Sintis et des Yeniches et pour encourager les cantons à mettre en place un nombre suffisant d'aires d'accueil de longue durée et de courte durée. Il appelle l'attention de l'État partie sur son Observation générale no 20 (2009) relative à la non-discrimination et son Observation générale no 21 (2009) relative au droit de chacun de participer à la vie culturelle.

24. Le Comité recommande à l'État partie de tenir compte des obligations que lui fait le Pacte, ainsi que de celles des pays partenaires, lorsqu'il négocie et conclut des accords commerciaux et d'investissement. À ce sujet, il appelle l'attention de l'État partie sur sa déclaration à la troisième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, adoptée en 1999 (E/C.12/1999/9). Il lui recommande aussi de faire une étude d'impact pour déterminer les incidences éventuelles de ces politiques et accords de commerce extérieur sur l'exercice par la population des pays partenaires de ses droits économiques, sociaux et culturels. Par exemple, l'imposition par l'État partie d'une protection stricte des droits de propriété intellectuelle allant au-delà des normes convenues à l'Organisation mondiale du commerce peut avoir des effets négatifs sur l'accès aux médicaments, compromettant ainsi le droit à la santé. En outre, le Comité est d'avis que les dispositions dites « ADPIC-plus » concernant l'adhésion à la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales accroît les coûts de production des denrées alimentaires, entravant gravement la réalisation du droit à l'alimentation.

25. Le Comité encourage l'État partie à augmenter le niveau de sa contribution à l'aide publique au développement, qui représente actuellement 0,47 % du PIB, et d'atteindre dans les meilleurs délais l'objectif généralement convenu de 0,7 %.
26. Le Comité recommande à l'État partie d'adopter des garanties pour que l'application de la quatrième révision de la loi sur l'assurance chômage n'ait pas d'effets négatifs sur le niveau de vie des bénéficiaires. Il demande à l'État partie de fournir dans son prochain rapport périodique des données statistiques détaillées sur les répercussions de cette loi, ventilées par origine, sexe et âge.
27. Le Comité demande à l'État partie de faire figurer dans son prochain rapport périodique des renseignements détaillés sur les conditions de travail des prisonniers et sur leur rémunération.
28. Le Comité recommande à l'État partie de prendre toutes les mesures nécessaires pour que sa législation garantisse que le droit de se marier puisse être exercé par quiconque se trouve sur son territoire.
29. Le Comité demande à l'État partie de faire figurer dans son prochain rapport périodique des renseignements détaillés sur la situation des sans-papiers, y compris les personnes qui se retrouvent en situation irrégulière, n'ont pas de statut de séjour légal dans l'État partie et vivent dans des conditions précaires, sans pouvoir exercer les droits les plus fondamentaux, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels. Il lui demande aussi de décrire dans son rapport les mesures qu'il aura prises pour protéger ces personnes contre l'exploitation et les atteintes à leurs droits, ainsi que pour les empêcher d'être victimes de la traite.
30. Le Comité demande à l'État partie de faire figurer dans son prochain rapport périodique des renseignements détaillés montrant dans quelle mesure le concordat sur la pédagogie spécialisée est conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme à l'égard des handicapés, ainsi que son application uniforme dans tous les cantons de la Confédération.
31. Le Comité demande à l'État partie d'adopter des stratégies pour protéger la diversité culturelle, notamment en reconnaissant la contribution à sa culture contemporaine des différents groupes présents sur le territoire de l'État. Il lui demande également d'adopter des mesures ciblées pour promouvoir une culture de tolérance sur tout le territoire, notamment en encourageant les médias à produire des matériels et des programmes pour lutter contre le problème croissant de l'intolérance et de la xénophobie. Il souhaiterait que le prochain rapport périodique contienne des renseignements détaillés sur les progrès accomplis dans ce domaine.
32. Le Comité encourage l'État partie à envisager de ratifier le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
33. Le Comité demande à l'État partie de diffuser largement les présentes observations finales à tous les niveaux de la société, notamment auprès des représentants de l'État, des membres de l'appareil judiciaire et des organisations de la société civile, de les faire traduire et de leur donner la plus grande publicité possible, ainsi que de l'informer, dans son prochain rapport périodique, des mesures prises pour les mettre en œuvre. Il l'invite aussi à associer les organisations non gouvernementales et d'autres membres de la société civile au processus de discussion à l'échelon national avant la soumission de son prochain rapport périodique.
34. Le Comité invite l'État partie à mettre à jour son document de base selon les prescriptions énoncées pour le document de base commun dans les directives harmonisées concernant les rapports (HRI/GEN/2/Rev.6).
35. Le Comité demande à l'État partie de soumettre son quatrième rapport périodique, établi conformément aux directives générales révisées que le Comité a adoptées en 2008 (E/C.12/2008/2), avant le 30 juin 2015.

4. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Conclu à New York le 16 décembre 1966

Approuvé par l'Assemblée fédérale le 13 décembre 1991

Instrument d'adhésion déposé par la Suisse le 18 juin 1992

Entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992

Les Etats parties au présent Pacte,

considérant que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde, reconnaissant que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine, reconnaissant que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées,

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

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

sont convenus des articles suivants :

Première partie

Art. 1

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

2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.

3. Les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies.

Deuxième partie

Art. 2

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

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

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

Art. 3

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

Art. 4

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

Art. 5

1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues dans ledit Pacte.

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

Troisième partie**Art. 6**

1. Les Etats parties au présent Pacte 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.

2. Les mesures que chacun des Etats parties au présent Pacte prendra en vue d'assurer le plein exercice de ce droit doivent inclure l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales.

Art. 7

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

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

Art. 8

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

- a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier.

c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

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

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 19483 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte

– ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention.

Art. 9

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

Art. 10

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent que :

1. Une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille, qui est l'élément naturel et fondamental de la société, en particulier pour sa formation et aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants à charge. Le mariage doit être librement consenti par les futurs époux.

2. Une protection spéciale doit être accordée aux mères pendant une période de temps raisonnable avant et après la naissance des enfants. Les mères salariées doivent bénéficier, pendant cette même période, d'un congé payé ou d'un congé accompagné de prestations de sécurité sociale adéquates.

3. Des mesures spéciales de protection et d'assistance doivent être prises en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination aucune pour des raisons de filiation ou autres. Les enfants et adolescents doivent être protégés contre l'exploitation économique et sociale. Le fait de les employer à des travaux de nature à compromettre leur moralité ou leur santé, à mettre leur vie en danger ou à nuire à leur développement normal doit être sanctionné par la loi. Les Etats doivent aussi fixer des limites d'âge au-dessous desquelles l'emploi salarié de la main-d'œuvre enfantine sera interdit et sanctionné par la loi.

Art. 11

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

2. Les Etats parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets :

a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles ;

b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

Art. 12

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.

2. Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer :

- a) La diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant ;
- b) L'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle ;
- c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies ;
- d) La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie.

Art. 13

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

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

- a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous ;
- b) L'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ;
- c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ;
- d) L'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme ;
- e) Il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant.

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

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

Art. 14

Tout Etat partie au présent Pacte qui, au moment où il devient partie, n'a pas encore pu assurer dans sa métropole ou dans les territoires placés sous sa juridiction le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire s'engage à établir et à adopter, dans un délai de deux ans, un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement, dans un nombre raisonnable d'années fixé par ce plan, la pleine application du principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous.

Art. 15

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent à chacun le droit :

- a) De participer à la vie culturelle ;
- b) De bénéficier du progrès scientifique et de ses applications ;
- c) De bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

2. Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre celles qui sont nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture.

3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices.

4. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent les bienfaits qui doivent résulter de l'encouragement et du développement de la coopération et des contacts internationaux dans le domaine de la science et de la culture.

Quatrième partie**Art. 16**

1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à présenter, conformément aux dispositions de la présente partie du Pacte, des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte.

2. a) Tous les rapports sont adressés au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en transmet copie au Conseil économique et social, pour examen, conformément aux dispositions du présent Pacte ;

b) Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies transmet également aux institutions spécialisées copie des rapports, ou de toutes parties pertinentes des rapports, envoyés par les Etats parties au présent Pacte qui sont également membres desdites institutions spécialisées, pour autant que ces rapports, ou parties de rapports, ont trait à des questions relevant de la compétence desdites institutions aux termes de leurs actes constitutifs respectifs.

Art. 17

1. Les Etats parties au présent Pacte présentent leurs rapports par étapes, selon un programme qu'établira le Conseil économique et social dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Pacte, après avoir consulté les Etats parties et les institutions spécialisées intéressées.

2. Les rapports peuvent faire connaître les facteurs et les difficultés empêchant ces Etats de s'acquitter pleinement des obligations prévues au présent Pacte.

3. Dans le cas où des renseignements à ce sujet ont déjà été adressés à l'Organisation des Nations Unies ou à une institution spécialisée par un Etat partie au Pacte, il ne sera pas nécessaire de reproduire lesdits renseignements et une référence précise à ces renseignements suffira.

Art. 18

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

Art. 19

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

Art. 20

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

Art. 21

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

Art. 22

Le Conseil économique et social peut porter à l'attention des autres organes de l'Organisation des Nations Unies, de leurs organes subsidiaires et des institutions spécialisées intéressées qui s'occupent de fournir une assistance technique toute question que soulèvent les rapports mentionnés dans la présente partie du présent Pacte et qui peut aider ces organismes à se prononcer, chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à contribuer à la mise en œuvre effective et progressive du présent Pacte.

Art. 23

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

Art. 24

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

Art. 25

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

Cinquième partie**Art. 26**

1. Le présent Pacte est ouvert à la signature de tout Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou membre de l'une quelconque de ses institutions spécialisées, de tout Etat partie au Statut de la Cour internationale de Justice⁴, ainsi que tout autre Etat invité par l'Assemblée générale des Nations Unies à devenir partie au présent Pacte.
2. Le présent Pacte est sujet à ratification et les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

3. Le présent Pacte sera ouvert à l'adhésion de tout Etat visé au par. 1 du présent article.
4. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
5. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informe tous les Etats qui ont signé le présent Pacte ou qui y ont adhéré du dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion.

Art. 27

1. Le présent Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion.
2. Pour chacun des Etats qui ratifieront le présent Pacte ou y adhéreront après le dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion, ledit Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Art. 28

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

Art. 29

1. Tout Etat partie au présent Pacte peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général transmet alors tous projets d'amendements aux Etats parties au présent Pacte en leur demandant de lui indiquer s'ils désirent voir convoquer une conférence d'Etats parties pour examiner ces projets et les mettre aux voix. Si un tiers au moins des Etats se déclarent en faveur de cette convocation, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des Etats présents et votants à la conférence est soumis pour approbation à l'Assemblée générale des Nations Unies.
2. Ces amendements entrent en vigueur lorsqu'ils ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies et acceptés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par une majorité des deux tiers des Etats parties au présent Pacte.
3. Lorsque ces amendements entrent en vigueur, ils sont obligatoires pour les Etats parties qui les ont acceptés, les autres Etats parties restant liés par les dispositions du présent Pacte et par tout amendement antérieur qu'ils ont accepté.

Art. 30

Indépendamment des notifications prévues au par. 5 de l'art. 26, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informera tous les Etats visés au par. 1 dudit Article :

- a) Des signatures apposées au présent Pacte et des instruments de ratification et d'adhésion déposés conformément à l'art. 26 ;
- b) De la date à laquelle le présent Pacte entrera en vigueur conformément à l'art. 27 et de la date à laquelle entreranno en vigueur les amendements prévus à l'art. 29.

Art. 31

1. Le présent Pacte, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies.
2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies transmettra une copie certifiée conforme du présent Pacte à tous les Etats visés à l'art. 26.

5. Observation générale 3 du Comité des sur la nature des obligations du PIDESC

Nations Unies
Instruments Internationaux
relatifs aux droits de l'homme

HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I)
 Distr. Générale
 27 mai 2008
 Français
 Original : anglais

Comité des droits économiques, sociaux et culturels
Quarante-cinquième session
 Genève, 1^{er}-19 novembre 2010

Cinquième session (1990)*

Observation générale no 3 : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte)

1. L'article 2 a une importance particulière pour bien comprendre le Pacte et il faut bien voir qu'il entretient une relation dynamique avec toutes les autres dispositions de cet instrument.

On y trouve exposée la nature des obligations juridiques générales assumées par les États parties au Pacte. Ces obligations comprennent à la fois ce qu'on peut appeler (en s'inspirant des travaux de la Commission du droit international) des obligations de comportement et des obligations de résultat. L'accent a parfois été mis très fortement sur la distinction qui existe entre les formules employées dans le passage en question du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et celle qui figure dans l'article 2 équivalent du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais on ne dit pas toujours qu'il existe aussi sur ce point d'importantes analogies. En particulier, si le Pacte prévoit effectivement que l'exercice des droits devra être assuré progressivement et reconnaît les contraintes découlant du caractère limité des ressources disponibles, il impose aussi diverses obligations ayant un effet immédiat, dont deux sont particulièrement importantes pour comprendre la nature précise des obligations des États parties. Une obligation dont il est question dans une observation générale distincte, que le Comité étudiera à sa sixième session, est que les États parties « s'engagent à garantir » que les droits considérés « seront exercés sans discrimination ».

2. L'autre obligation réside dans le fait que, aux termes du paragraphe 1 de l'article 2, les États s'engagent à prendre des mesures, obligation qui, en elle-même, n'est pas nuancée ou limitée par d'autres considérations. On peut aussi apprécier tout le sens de l'expression qui figure dans le texte en considérant certaines de ses versions. Dans le texte anglais, l'obligation est « *to take steps* » (prendre des mesures) ; en français, les États s'engagent « à agir » et, dans le texte espagnol, « *a adoptar medidas* » (à adopter des mesures). Ainsi, alors que le plein exercice des droits considérés peut n'être assuré que progressivement, les mesures à prendre à cette fin doivent l'être dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour les États concernés. Ces mesures doivent avoir un caractère délibéré, concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations reconnues dans le Pacte.

3. Les moyens qui doivent être utilisés pour satisfaire à l'obligation d'agir sont, pour citer le paragraphe 1 de l'article 2, « tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ». Le Comité estime que, dans de nombreux cas, le recours à la législation est hautement souhaitable et que, dans certains cas, il peut même être indispensable. Par exemple, il peut être difficile de lutter efficacement contre la discrimination s'il n'existe pas, pour les mesures qui s'imposent, une base législative solide. Dans des domaines tels que la santé, la protection des enfants et des mères, et l'éducation, ainsi que dans les domaines dont il est question dans les articles 6 à 9, la législation peut aussi être un élément indispensable pour nombre d'objectifs visés.

4. Le Comité note qu'en général les États parties exposent, consciencieusement et de manière détaillée tout au moins, certaines des mesures législatives qu'ils ont prises à cet égard. Il tient à souligner toutefois que l'adoption de mesures législatives, qui est expressément prévue par le

* Figurant dans le document E/1991/23.

Pacte, n'épuise nullement les obligations des États parties. Au contraire, il faut donner à l'expression « par tous les moyens appropriés » tout le sens qu'elle a naturellement. Certes, chaque État partie doit décider pour lui-même des moyens qui sont le plus appropriés, vu les circonstances en ce qui concerne chacun des droits, mais le caractère « approprié » des moyens choisis n'est pas toujours évident. Il est donc souhaitable que les rapports des États parties indiquent non seulement quelles sont les mesures qui ont été prises mais aussi les raisons pour lesquelles elles sont jugées le plus « appropriées » compte tenu des circonstances. Toutefois, c'est le Comité qui, en fin de compte, doit déterminer si toutes les mesures appropriées ont été prises.

5. Parmi les mesures qui pourraient être considérées comme appropriées figurent, outre les mesures législatives, celles qui prévoient des recours judiciaires au sujet de droits qui, selon le système juridique national, sont considérés comme pouvant être invoqués devant les tribunaux. Le Comité note, par exemple, que la jouissance des droits reconnus, sans discrimination, est souvent réalisée de manière appropriée, en partie grâce au fait qu'il existe des recours judiciaires ou d'autres recours utiles. En fait, les États parties qui sont également parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont déjà tenus (en vertu des paragraphes 1 et 3 de l'article 2 et des articles 3 et 26 du Pacte) de garantir que toute personne dont les droits et libertés (y compris le droit à l'égalité et à la non-discrimination) sont reconnus dans cet instrument auront été violés « disposera d'un recours utile » (art. 2, par. 3, al. a). En outre, il y a dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels un certain nombre d'autres dispositions, y compris celles des articles 3, 7 (al. a, i)), 8, 10 (par. 3), 13 (par. 2, al. a, et par. 3 et 4) et 15 (par. 3) qui, semble-t-il, sont susceptibles d'être immédiatement appliquées par des organes de caractère judiciaire et autre dans le cadre de nombreux systèmes juridiques nationaux. Il serait difficile de suggérer que les dispositions indiquées ne sont pas, étant donné leur nature, applicables en elles-mêmes et par elles-mêmes.

6. Dans les cas où des mesures expresses visant directement à assurer l'exercice des droits reconnus dans le Pacte ont été adoptées sous forme législative, le Comité souhaitera qu'on lui fasse savoir, notamment, si les lois en question créent ou non, pour les individus ou les groupes qui estiment que leurs droits ne sont pas pleinement respectés, le droit d'intenter une action. Dans les cas où des droits économiques, sociaux ou culturels spécifiques sont reconnus par la constitution, ou lorsque les dispositions du Pacte ont été incorporées directement à la loi nationale, le Comité souhaitera qu'on lui dise dans quelle mesure ces droits sont considérés comme pouvant être invoqués devant les tribunaux. Il souhaitera aussi avoir des renseignements précis sur tout cas où la teneur des dispositions de la constitution relatives aux droits économiques, sociaux et culturels aura été édulcorée ou sensiblement modifiée.

7. Les autres mesures qui peuvent être considérées comme « appropriées » aux fins du paragraphe 1 de l'article 2 comprennent, mais non pas exclusivement, les mesures administratives, financières, éducatives et sociales.

8. Le Comité note que la disposition selon laquelle les États parties s'engagent « à agir [...] par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives » n'exige ni n'empêche qu'une forme particulière de gouvernement ou de système économique serve de véhicule aux mesures en question, à la seule condition qu'elle soit démocratique et que tous les droits de l'homme soient respectés. Ainsi, du point de vue des systèmes politiques ou économiques, le Pacte est neutre et l'on ne saurait valablement dire que ses principes reposent exclusivement sur la nécessité ou sur l'opportunité d'un système socialiste ou capitaliste, d'une économie mixte, planifiée ou libérale, ou d'une quelconque autre conception. À cet égard, le Comité réaffirme que l'exercice des droits reconnus dans le Pacte est susceptible d'être assuré dans le cadre de systèmes économiques ou politiques très divers, à la seule condition que l'interdépendance et le caractère indivisible des deux séries de droits de l'homme, affirmés notamment dans le préambule du Pacte, soient reconnus et reflétés dans le système en question. Il constate par ailleurs que d'autres droits de l'homme, en particulier le droit au développement, ont également leur place ici.

9. La principale obligation de résultat dont il est fait état au paragraphe 1 de l'article 2, c'est d'« agir [...] en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus [dans le Pacte] ». On emploie souvent la notion de réalisation progressive pour définir l'intention sous-jacente à ce membre de phrase. C'est une façon de reconnaître le fait que le plein exercice de tous les droits économiques, sociaux et culturels ne peut généralement pas être assuré en un court laps de temps. En ce sens, cette obligation est nettement différente de celle qui est énoncée à l'article 2 du Pacte

international relatif aux droits civils et politiques, qui est une obligation immédiate de respecter et de garantir tous les droits pertinents. Néanmoins, le fait que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit une démarche qui s'inscrit dans le temps, autrement dit progressive, ne saurait être interprété d'une manière qui priverait l'obligation en question de tout contenu effectif. D'une part, cette clause permet de sauvegarder la souplesse nécessaire, compte tenu des réalités du monde et des difficultés que rencontre tout pays qui s'efforce d'assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels ; d'autre part, elle doit être interprétée à la lumière de l'objectif global, et à vrai dire de la raison d'être du Pacte, qui est de fixer aux États parties des obligations claires en ce qui concerne le plein exercice des droits en question. Ainsi, cette clause impose l'obligation d'œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour atteindre cet objectif. En outre, toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles.

10. Fort de l'expérience considérable que le Comité – comme l'organe qui l'a précédé – a acquise depuis plus de dix ans que les rapports des États parties sont examinés, il est d'avis que chaque État partie a l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits. Ainsi, un État partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un État qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. Le Pacte serait largement dépourvu de sa raison d'être si de sa lecture ne ressortait pas cette obligation fondamentale minimum. De la même façon, il convient de noter que, pour déterminer si un État s'acquitte de ses obligations fondamentales minimum, il faut tenir compte des contraintes qui pèsent sur le pays considéré en matière de ressources. En vertu du paragraphe 1 de l'article 2, chacun des États parties est tenu d'agir « au maximum de ses ressources disponibles ». Pour qu'un État partie puisse invoquer le manque de ressources lorsqu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum.

11. Le Comité tient à souligner cependant que, même s'il est démontré que les ressources disponibles sont insuffisantes, l'obligation demeure, pour un État partie, de s'efforcer d'assurer la jouissance la plus large possible des droits pertinents dans les circonstances qui lui sont propres. En outre, le manque de ressources n'élimine nullement l'obligation de contrôler l'ampleur de la réalisation, et plus encore de la non-réalisation, des droits économiques, sociaux et culturels, et d'élaborer des stratégies et des programmes visant à promouvoir ces droits.

Le Comité a déjà traité ces questions dans son Observation générale no 1 (1989).

12. De même, le Comité souligne que, même en temps de grave pénurie de ressources, en raison d'un processus d'ajustement, de la récession économique ou d'autres facteurs, les éléments vulnérables de la société peuvent et doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux. À l'appui de cette thèse, le Comité citera l'analyse faite par l'UNICEF, intitulée *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*,¹ celle qui a été faite par le PNUD dans le *Rapport mondial sur le développement humain 1990*² et celle de la Banque mondiale dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1990*.³

13. Un dernier point du paragraphe 1 de l'article 2 sur lequel il convient d'appeler l'attention est que chacun des États parties s'engage à « agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique ». Le Comité fait observer que, pour les auteurs du Pacte, l'expression « au maximum de ses ressources disponibles » visait à la fois les ressources propres d'un État et celles de la communauté internationale, disponibles par le biais de l'assistance et de la coopération internationales. En outre, les dispositions expresses des articles 11, 15, 22 et 23 mettent elles aussi l'accent sur le rôle essentiel de cette coopération lorsqu'il s'agit de faciliter le plein exercice des droits en question. Pour ce qui est de l'article 22, le Comité a déjà insisté, dans l'Observation générale no 2 (1990), sur un certain nombre de possibilités et de responsabilités en ce qui concerne la coopération internationale. Quant à l'article 23, il y est expressément dit que « la fourniture d'une assistance technique », ainsi que d'autres activités, figurent au nombre des « mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans le Pacte ».

14. Le Comité tient à souligner que, en vertu des Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, des principes confirmés du droit international et des dispositions du Pacte lui-même, la coopération internationale pour le développement et, partant, pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels est une obligation qui incombe à tous les États. Elle incombe tout particulièrement aux États qui sont en mesure d'aider les autres États à cet égard. Le Comité attire notamment l'attention sur l'importance de la Déclaration sur le droit au développement, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986, et sur la nécessité pour les États parties de tenir pleinement compte de tous les principes qui y sont énoncés. Si les États qui le peuvent ne mettent pas activement en œuvre un programme de coopération et d'assistance internationales, la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels restera une aspiration insatisfaite. Le Comité rappelle, à ce propos, le texte de son Observation générale no 2 (1990).

Notes

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

2 Economica, Paris, 1990.

3 Economica, Paris, 1990.



**Geneva Academy of International Humanitarian Law
and Human Rights**

Villa Moynier

Rue de Lausanne 120B - CP 67 - 1211 Genève 21 - Switzerland

Phone +41 22 908 44 83 - Fax +41 22 908 44 99

info@geneva-academy.ch - www.geneva-academy.ch

*Geneva Academy of International Humanitarian
Law and Human Rights*
*Académie de droit international humanitaire
et de droits humains à Genève*

Geneva
Academy