

Le Canada face au projet de Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter les droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant une égale valeur. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales.

Déclaration et programme d'action de Vienne (Partie I, par. 5),
adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 25 juin 1993

Les droits de l'Homme mis en contexte : quels sont les différents instruments de protection des droits de la personne ?

La Charte internationale des droits de l'Homme se compose de trois (3) instruments primordiaux se rapportant aux droits de la personne : la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966; et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), également du 16 décembre 1966.

En ce qui concerne la DUDH, celle-ci revêt la valeur juridique d'une résolution déclarative de principe de l'Assemblée générale des Nations Unies, c'est-à-dire qu'elle n'est pas directement applicable et ne produit pas d'obligation pour les États. Cependant, les principes qu'elle contient sont maintenant reconnus dans la pratique du droit international et ont, pour la plupart, valeur de droit coutumier et les États sont tenus de s'y conformer. Ces principes sont également repris par les différents traités internationaux relatifs aux droits de la personne et par les constitutions nationales, contraignant ainsi les États à les respecter à même ces différents traités et leur constitution respective.

En ce qui a trait au PIDCP et au PIDESC, ceux-ci diffèrent de la DUDH dans la mesure où les États qui y sont membres sont directement tenus d'en respecter les principes. À ce jour, il y a 149 États parties au PIDCP et 146 au PIDESC.

Comment le PIDCP et le PIDESC s'appliquent-ils ?

Dans le cas du PIDCP, le Comité des droits de l'homme, composé de 18 experts indépendants, agit à titre d'organe de surveillance des principes qui y sont élaborés. Les États parties doivent ainsi remettre à ce Comité un rapport périodique concernant la situation et le respect sur leur territoire des divers principes édictés par le PIDCP. Le Comité émettra par la suite des commentaires, suggestions et recommandations à ces mêmes États. Ce Comité est également habilité à recevoir et à examiner des communications émanant de particuliers se prétendant victimes d'une violation de l'un

des droits énoncés dans le Pacte. Pour l'instant, 104 États sont parties au Protocole facultatif de 1966 relatif au PIDCP qui permet justement ce dernier type de recours.

Dans le cas du PIDESC, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, composé également de 18 experts indépendants et créé en 1985 par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), effectue sensiblement le même travail que le Comité des droits de l'homme. Cependant, le Comité du PIDESC n'a, jusqu'à ce jour, aucun pouvoir contraignant les États membres à respecter les principes élaborés à même ce pacte, comme c'est le cas pour le PIDCP. En effet, aucune procédure de plainte individuelle ou autre n'est encore prévue, faisant en sorte que ce Comité ne peut qu'émettre des commentaires, suggestions et recommandations aux États fautifs, sans qu'aucune autre mesure ou sanction ne soit directement imposée.

Le pro et de Protocole facultatif au PIDESC : quels avantages pour l'application des droits économiques, sociaux et culturels ?

Les droits économiques, sociaux et culturels, droits de la personne dit de « seconde génération », ont pendant longtemps été relégués dans une « seconde zone » du droit. Aujourd'hui, sous la pression d'une grande partie de la communauté internationale, cette vision évolue, mais l'état d'infériorité juridique demeure, comme le démontre l'absence de mécanisme permettant les plaintes individuelles comparativement au PIDCP. L'absence de procédure à cet effet restreint de beaucoup la possibilité pour le Comité de créer une jurisprudence et, bien évidemment, limite sérieusement les chances qu'ont les victimes de ces violations d'obtenir réparation au niveau international.

C'est pourquoi depuis 1990 le Comité du PIDESC se préoccupe de plus en plus d'élaborer un protocole facultatif qui établirait un mécanisme de plaintes individuelles. À sa sixième session en 1991, il s'est déclaré favorable à l'élaboration d'un tel protocole « car cela renforcerait l'application pratique du Pacte aussi bien que le dialogue avec les États parties et permettrait d'attirer plus encore l'attention de l'opinion publique sur les droits économiques, sociaux et culturels »¹.

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, qui a eu lieu à Vienne en juin 1993, a donné un nouvel élan à cette initiative en affirmant, dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne qu'elle a adoptés, que le Comité devrait poursuivre ses efforts à cette fin. Le Comité a ainsi établi un projet de protocole facultatif, mais ce projet n'a pas encore été officiellement adopté par les organes compétents des Nations Unies. Voici quelques-uns des principaux points de l'actuel projet toujours à l'étude :

1- Seuls les individus et les groupes peuvent être considérés comme des victimes présumée autorisées à présenter une plainte, excluant ainsi les États parties et les organisations non gouvernementales (ONG);

¹ Voir la Fiche d'information no. 16 (Rev. 1) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, en ligne sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme : http://www.unhchr.ch/french/html/menu6/2/fs16_fr.htm

2- Une plainte pourra être déposée au Comité suite au non respect de n'importe quel droit ou devoir énoncé dans le PIDESC, à l'exception de celui concernant l'obligation pour l'État partie de présenter son rapport au Comité dans les délais prescrits;

3- Le particulier qui déposera une plainte devra préalablement avoir épuisé tous les recours internes offerts dans son pays;

4- Le Protocole renfermera une procédure de communication et une procédure d'enquête.

En somme, un Protocole facultatif se rapportant au PIDESC permettrait d'améliorer le sort des droits économiques, sociaux et culturels sous plusieurs aspects² :

1- Créer un mécanisme de recours en cas de violation des dispositions du PIDESC;

2- Assister les États parties dans la protection et la promotion des droits consacrés par le PIDESC;

3- Identifier et clarifier davantage les obligations des États parties au PIDESC;

4- Contribuer au développement de la jurisprudence nationale (décisions des cours de justice);

5- Renforcer la mise en œuvre, sur le plan international, des droits économiques, sociaux et culturels;

6- Renforcer l'universalité, l'indivisibilité, l'interrelation et l'interdépendance des droits humains;

7- Renforcer la conscience de l'opinion publique en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

Comment le Canada entrevoit-il ce pro et de Protocole facultatif ?

Malgré l'excellente réputation du Canada sur la scène internationale en matière de droits de la personne, celui-ci demeure très réticent face à la mise en œuvre d'un système de mécanisme de plainte individuelle. En effet, le Canada a déposé ses observations à ce sujet auprès de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1998 dans lesquelles il considérait qu'il était peut-être encore prématuré d'établir un protocole facultatif se rapportant au PIDESC. Selon lui, les droits énoncés au PIDESC ne seraient toujours pas définis avec suffisamment de précision pour permettre un tel mécanisme. « Le Canada, comme la grande majorité des États, (...) pourrait très difficilement accepter de ratifier un protocole facultatif sans comprendre clairement les obligations qui en découlent³. »

Pour le Canada, il vaudrait mieux que le Comité aborde la question en s'attachant à définir avec une certaine précision la portée et la teneur des droits reconnus par le Pacte, éventuellement par le biais d'observations générales. Il serait alors possible de déterminer plus exactement si un système de plainte imposant la prise d'une décision par

² Voir à ce sujet le document de la Coalition des ONG pour le protocole facultatif se rapportant au PIDESC de février 2004, *Droits économiques, sociaux et culturels : De vrais droits, tout de suite*, en ligne : <http://www.escr-net.org/GeneralDocs/OPCBrochFrn.pdf>

³ Voir les observations canadiennes au document E/CN.4/1998/84/Add.1, par. 6.

un organe est un moyen efficace de traiter de violations éventuelles de tels droits et, dans l'affirmative, comment un tel système doit être structuré.

À titre d'exemples problématiques face à la mise en œuvre d'un mécanisme de plainte individuelle, le Canada pose, entre autres, les questions suivantes :

1- La reconnaissance du droit au travail consacré à l'article 6 du Pacte oblige-t-elle les États à éliminer tout chômage? Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est-il en mesure de fixer un taux de chômage qui serait acceptable dans le cas d'un État partie donné, compte tenu des complexités de la question et, en particulier, du rôle que le Comité est appelé à jouer dans la défense du Pacte? En d'autres termes, le Comité conclura-t-il à la violation des obligations chaque fois qu'il y a chômage dans un pays qui est partie au Pacte?

2- L'État partie satisfait-il à l'obligation de protéger le droit à une nourriture suffisante qui est reconnu à l'article 11 du Pacte en apportant son appui à la constitution de réserves de denrées alimentaires, ou le gouvernement doit-il fournir une aide équivalant au coût d'une alimentation suffisante et de bonne qualité?

3- Le Comité peut-il s'autoriser de ce que les États parties sont tenus d'adopter les mesures nécessaires "pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins" (art. 11) pour décider des politiques d'aide internationale qu'il convient de mettre en œuvre en faveur des États parties?

Finalement, le Canada mentionne que « [l']Organisation des Nations Unies manque de ressources et ses services administratifs sont surchargés, en particulier dans le domaine des droits de la personne. Pour toutes ces raisons, le Gouvernement canadien est d'avis qu'il conviendrait de comparer l'utilité d'un mécanisme de plainte ouvert aux particuliers et l'intérêt d'autres moyens de recours ou mécanisme d'examen⁴ ».

La mise en place d'un mécanisme de plainte individuelle au PIDESC : quel intérêt pour les Canadiens et Canadiennes ?

Le 19 avril dernier, le mandat du groupe de travail se penchant sur la mise en place d'un Protocole facultatif au PIDESC a été renouvelé pour deux ans, mais davantage dans le but d'évaluer d'autres possibilités de promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels que dans une optique d'élaboration d'un tel protocole. En effet, la majorité des États, comme le Canada, ont signalé plusieurs réticences quant à l'établissement d'un mécanisme de plainte individuelle au niveau international, sans toutefois fermer définitivement la porte. Le Canada a d'ailleurs confirmé de nouveau cette position par un communiqué à la Commission des droits de l'homme le 16 avril 2004, toujours pour les mêmes raisons, soit que les droits du Pacte sont trop larges pour que les États en connaissent réellement l'étendue et les obligations qui en découlent.

⁴ Idem, par. 9 et 10.

Il est cependant à noter que, pour les Canadiens et les Canadiennes, il n'existe aucune possibilité de déposer une plainte individuelle, autre qu'à l'échelle nationale, concernant les droits énoncés au PIDESC. En effet, le Canada n'est toujours pas partie à la Convention américaine relative aux droits de l'homme et à son Protocole additionnel traitant des droits économiques, sociaux et culturels, le Protocole de San Salvador, qui permettrait ce genre de recours à l'échelle internationale, ou à tout le moins régionale. C'est donc dire que seule la justice nationale peut se voir soumise une question où l'État canadien aurait contrevenu à un tel droit, sans aucune possibilité d'appel, de dénonciation et de réprimande sur la scène internationale par la suite, pour des droits qui sont pourtant reconnus et codifiés à l'échelle mondiale.

uel avenir pour le Protocole facultatif et son mécanisme de plainte ?

Les organisations non gouvernementales et plusieurs regroupements d'intellectuels de partout dans le monde continuent ainsi de promouvoir l'établissement d'un système de plainte individuelle par l'entremise de l'adoption d'un protocole facultatif. Le travail du Comité sur cet aspect au cours des deux prochaines années sera donc primordial et il sera intéressant de voir si les États toujours réfractaires, comme le Canada, sauront se laisser convaincre de l'importance d'un tel mécanisme.