

Troisième session (1989)*

Observation générale no 1: Rapports des États parties

1. Les obligations en matière de présentation de rapports qui sont prévues dans la quatrième partie du Pacte ont d'abord pour but d'aider chaque État partie à s'acquitter des obligations de fond que lui donne cet instrument et, ensuite, de fournir au Conseil, assisté du Comité, une base lui permettant de s'acquitter de ses responsabilités dans les deux domaines suivants: contrôler la façon dont les États parties donnent suite à ces obligations et faciliter la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, conformément aux dispositions du Pacte. De l'avis du Comité, il serait erroné de ne voir dans les rapports des États parties qu'une simple procédure, qui n'aurait pour but que de satisfaire l'obligation formelle de chaque État partie de faire rapport à l'organe international compétent. Au contraire, compte tenu de la lettre et de l'esprit du Pacte, l'établissement et la présentation des rapports des États peuvent – et doivent – répondre à plusieurs objectifs.

2. Le premier objectif – d'une importance particulière dans le cas du rapport initial, qui doit être présenté dans un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur du Pacte pour l'État partie intéressé – est de faire en sorte que chaque État partie procède à une étude d'ensemble de ses lois, règlements, procédures et pratiques en vue de les rendre aussi conformes que possible avec le Pacte. Cette étude peut se faire par exemple avec la collaboration de chacun des ministères ou autres autorités chargées de définir les orientations nationales et de mettre celles-ci en œuvre dans les différents domaines visés par le Pacte.

3. Le deuxième objectif est de veiller à ce que chaque État partie apprécie de façon régulière la réalité de la situation en ce qui concerne chacun des droits en question, et puisse ainsi déterminer dans quelle mesure ces divers droits peuvent – ou ne peuvent pas – être exercés par tous les individus vivant sur son territoire ou relevant de son autorité. L'expérience acquise à ce jour par le Comité démontre que des statistiques ou des évaluations d'ensemble ne sauraient suffire à atteindre cet objectif, et qu'il importe que chaque État partie accorde une attention particulière aux régions ou secteurs défavorisés et aux groupes ou sous-groupes de population qui paraissent être particulièrement vulnérables ou désavantagés. Le premier pas vers la concrétisation des droits économiques, sociaux et culturels consiste donc à prendre conscience de la situation réelle et à porter un diagnostic sur cette situation. Le Comité n'ignore pas que la collecte et l'étude de l'information nécessaire à cette fin constituent une opération qui peut être gourmande en temps et en ressources, ni qu'il se peut que les États parties aient besoin, pour s'acquitter de leurs obligations, de l'assistance et de la coopération internationales qui sont prévues au paragraphe 1 de l'article 2 et aux articles 22 et 23 du Pacte. Dans un tel cas, si un État partie conclut qu'il n'a pas les moyens de procéder à cette opération, qui fait partie intégrante de tout effort sur la voie des buts reconnus de politique générale et qui est indispensable à l'application effective du Pacte, il pourra l'indiquer dans son rapport au Comité, en précisant la nature et l'importance de l'assistance internationale qui lui serait nécessaire.

4. Ce qui précède doit permettre de dresser un tableau détaillé de la situation réelle, qui servira à son tour de base à l'élaboration de politiques formulées et ciblées avec précision, avec définition de priorités correspondant aux dispositions du Pacte. Le troisième objectif des rapports des États parties est donc de permettre aux gouvernements de ces pays de démontrer que cette redéfinition des politiques a effectivement été entreprise. S'il est vrai que le Pacte ne rend cette obligation explicite qu'à l'article 14, dans les cas où «le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire» ne sont pas encore établis pour tous, il existe une obligation comparable, astreignant chaque État partie «à établir et à adopter [...] un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement»

chacun des droits inscrits dans le Pacte au paragraphe 1 de l'article 2, où il est dit que chacun des États parties «s'engage à agir [...] par tous les moyens appropriés [...].».

5. Le quatrième objectif auquel répondent les rapports des États parties est de faciliter l'évaluation, par l'opinion publique, des politiques nationales en matière de droits économiques, sociaux et culturels, et d'encourager la participation des divers secteurs économiques, sociaux et culturels de la société à la formulation de ces politiques, à leur mise en œuvre et à leur réexamen. En étudiant les rapports présentés jusqu'à ce jour, le Comité a constaté avec satisfaction que plusieurs États parties, dotés de systèmes politiques et économiques différents, encouragent ces groupes non gouvernementaux à apporter leur contribution à l'élaboration des rapports prévus dans le Pacte. D'autres veillent à ce que leurs rapports soient largement diffusés, afin que les divers secteurs de la population puissent y apporter les commentaires nécessaires. Considérées ainsi, l'élaboration des rapports et leur étude au niveau national peuvent être d'une utilité au moins égale à celle du dialogue constructif qui a lieu sur le plan international entre le Comité et les représentants des États auteurs des rapports.

6. Le cinquième objectif est de dégager une base à partir de laquelle chaque État partie, ainsi que le Comité, peut effectivement évaluer l'importance des progrès réalisés vers l'exécution des obligations prévues dans le Pacte. Peut-être sera-t-il utile pour cela que les États définissent certains critères ou certains buts, à la lumière desquels ils apprécieront les résultats obtenus. Par exemple, il est généralement admis qu'il importe de s'assigner des buts précis en ce qui concerne la lutte contre la mortalité infantile, la généralisation de la vaccination des enfants, la consommation de calories par personne, le nombre d'individus par membre du personnel de santé, etc. Dans beaucoup de ces domaines, les critères mondiaux sont d'un intérêt limité, alors que des critères nationaux ou plus particularisés peuvent fournir une indication extrêmement précieuse sur les progrès accomplis.

7. Le Comité tient à noter à ce propos que le Pacte donne une importance particulière à la «réalisation progressive» des droits qui y sont proclamés. Aussi invite-t-il instamment les États parties à faire figurer dans leurs rapports des indications montrant les progrès dans le temps qu'ils enregistrent vers cette réalisation de ces droits. Pour la même raison, et pour permettre une évaluation satisfaisante de la situation, il est évident que des indications de caractère qualitatif sont aussi nécessaires, outre les indications quantitatives.

8. Le sixième objectif est de mettre les États parties en mesure de mieux comprendre les problèmes et les échecs rencontrés dans leurs efforts pour mettre progressivement en œuvre tous les droits économiques, sociaux et culturels. Pour cela, il est indispensable que les États parties fassent rapport en détail sur les facteurs et les difficultés qui s'opposent à cette mise en œuvre effective. C'est en définissant et en reconnaissant ces difficultés qu'ils pourront établir le cadre où s'inscrivent de nouvelles politiques, plus efficaces.

9. Le septième objectif est d'aider le Comité, ainsi que les États parties dans leur ensemble, à faciliter les échanges d'informations entre États, à mieux comprendre les problèmes communs à ces États et à se faire une meilleure idée des mesures que l'on pourrait prendre en vue de la réalisation effective de chacun des droits proclamés dans le Pacte. Le Comité peut aussi, de cette façon, déterminer les moyens par lesquels la communauté internationale peut aider les États intéressés, conformément aux articles 22 et 23 du Pacte. En vue de bien montrer l'importance qu'il attache à cet objectif, le Comité examinera à sa quatrième session une observation générale consacrée à ces articles.