



**Pacte international
relatif aux droits civils
et politiques**

Distr.
GÉNÉRALE

CCPR/C/21/Rev.1/Add.13
26 mai 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITE DES DROITS DE L'HOMME
80^{ème} session

Observation générale No. 31 [80]

La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte

Adoptée le 29 mars 2004 (2187^{ème} séance)

1. La présente observation générale remplace l'Observation générale No 3, dont elle reprend et développe les principes. Les dispositions générales du paragraphe 1 de l'article 2 qui concernent la non-discrimination étant traitées dans l'Observation générale No 18 et l'Observation générale No 28, il convient de lire la présente observation générale à la lumière de celles-ci.

2. L'article 2 énonce les obligations des États parties vis-à-vis des individus en tant que titulaires des droits garantis par le Pacte, mais il se trouve aussi que chacun des États parties possède un intérêt juridique dans l'exécution par chacun des autres États parties de ses obligations. Ceci découle du fait que les « règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine » sont des obligations *erga omnes* et que, comme indiqué au quatrième alinéa du préambule du Pacte, la Charte des Nations Unies impose aux États l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En outre, le caractère contractuel du traité qui suppose que tout État partie à un traité est tenu envers chacun des autres États parties de s'acquitter des engagements qu'il a pris en vertu dudit traité. À ce propos, le Comité rappelle aux États

parties l'opportunité de faire la déclaration visée à l'article 41. Il rappelle également aux États parties qui ont déjà fait cette déclaration l'intérêt qu'ils pourraient avoir à se prévaloir de la procédure prévue à cet article. Cependant, le simple fait qu'il existe à l'égard des États parties qui ont fait la déclaration visée à l'article 41 un mécanisme interétatique formel prévoyant la présentation de plaintes au Comité des droits de l'homme ne signifie pas que cette procédure est l'unique moyen par lequel les États parties peuvent faire valoir leur intérêt dans l'exécution par les autres États parties de leurs obligations. Au contraire, la procédure prévue à l'article 41 devrait être considérée comme complétant, et non pas amoindrissant, l'intérêt que les États parties ont dans l'exécution par chacun d'eux de ses obligations. Le Comité recommande en conséquence à l'appréciation des États parties le point de vue selon lequel la violation par un État partie quel qu'il soit de droits garantis par le Pacte requiert leur attention. Signaler d'éventuelles violations par d'autres États parties des obligations découlant du Pacte et les appeler à se conformer à leurs obligations au titre du Pacte ne devrait nullement être tenu pour un acte inamical, mais pour l'illustration de l'intérêt légitime de la communauté.

3. L'article 2 définit la portée des obligations juridiques contractées par les États parties au Pacte. Il impose aux États parties l'obligation générale de respecter les droits énoncés dans le Pacte et de les garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence (voir le paragraphe 10 ci-dessous). Conformément au principe énoncé à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les États parties sont tenus de s'acquitter de bonne foi des obligations découlant du Pacte.

4. Les obligations découlant du Pacte en général et de l'article 2 en particulier s'imposent à tout État partie considéré dans son ensemble. Toutes les autorités de l'État (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), ainsi que les pouvoirs publics et autres instances publiques à quelque échelon que ce soit – national, régional ou local –, sont à même d'engager la responsabilité de l'État partie. Le pouvoir exécutif, qui généralement représente l'État partie à l'échelon international, y compris devant le Comité, ne peut arguer du fait qu'un acte incompatible avec les dispositions du Pacte a été exécuté par une autre autorité de l'État pour tenter d'exonérer l'État partie de la responsabilité de cet acte et de l'incompatibilité qui en résulte. Cette interprétation découle directement du principe

énoncé à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, aux termes duquel un État partie « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». Si le paragraphe 2 de l'article 2 autorise les États parties à donner effet aux droits reconnus dans le Pacte en suivant leur procédure constitutionnelle interne, c'est le même principe qui joue afin d'empêcher que les États parties invoquent les dispositions de leur droit constitutionnel ou d'autres aspects de leur droit interne pour justifier le fait qu'ils n'ont pas exécuté les obligations découlant du Pacte ou qu'ils ne leur ont pas donné effet. À cet égard, le Comité rappelle aux États parties dotés d'une structure fédérale les termes de l'article 50, selon lequel les dispositions du Pacte « s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs ».

5. L'obligation, énoncée au paragraphe 1 de l'article 2, de respecter et garantir les droits reconnus dans le Pacte prend effet immédiatement pour tous les États parties. Le paragraphe 2 de l'article 2 constitue le cadre général de la protection et de la défense de ces droits. Le Comité a donc déjà précisé dans son Observation générale No 24 que toute réserve à l'article 2 serait incompatible avec le Pacte eu égard à son objet et à son but.

6. L'obligation juridique énoncée au paragraphe 1 de l'article 2 est à la fois négative et positive. Les États parties doivent s'abstenir de violer les droits reconnus par le Pacte, et toute restriction à leur exercice doit être autorisée par les dispositions pertinentes du Pacte. Dans les cas où des restrictions sont formulées, les États doivent en démontrer la nécessité et ne prendre que des mesures proportionnées aux objectifs légitimes poursuivis afin d'assurer une protection véritable et continue des droits énoncés dans le Pacte. De telles restrictions ne peuvent en aucun cas être appliquées ou invoquées d'une manière qui porterait atteinte à l'essence même d'un droit énoncé dans le Pacte.

7. En vertu de l'article 2, les États parties doivent prendre des mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif, éducatif et autres appropriées pour s'acquitter de leurs obligations juridiques. Le Comité considère qu'il importe de sensibiliser aux dispositions du Pacte non seulement les fonctionnaires et les agents de l'État, mais aussi la population dans son ensemble.

8. Puisque les obligations énoncées au paragraphe 1 de l'article 2 lient les États parties, elles n'ont pas en droit international un effet horizontal direct. Le Pacte ne saurait se substituer au droit civil ou pénal national. Toutefois, les États parties ne pourront pleinement s'acquitter de leurs obligations positives, visées au paragraphe 6, de garantir les droits reconnus dans le Pacte que si les individus sont protégés par l'État non seulement contre les violations de ces droits par ses agents, mais aussi contre des actes commis par des personnes privées, physiques ou morales, qui entraveraient l'exercice des droits énoncés dans le Pacte dans la mesure où ils se prêtent à une application entre personnes privées, physiques ou morales. Dans certaines circonstances, il peut arriver qu'un manquement à l'obligation énoncée à l'article 2 de garantir les droits reconnus dans le Pacte se traduise par une violation de ces droits par un État partie si celui-ci tolère de tels actes ou s'abstient de prendre des mesures appropriées ou d'exercer la diligence nécessaire pour prévenir et punir de tels actes commis par des personnes privées, physiques ou morales, enquêter à leur sujet ou réparer le préjudice qui en résulte en sorte que lesdits actes sont imputables à l'État partie concerné. Il est rappelé aux États qu'il existe un lien entre les obligations positives découlant de l'article 2 et la nécessité de prévoir des recours utiles en cas de violation, conformément au paragraphe 3 de l'article 2. Le Pacte lui-même vise dans certains articles des domaines dans lesquels l'obligation positive existe pour les États parties de réglementer les activités de personnes privées, physiques ou morales. Par exemple, le respect de la vie privée garanti par l'article 17 doit être protégé par la loi. De même, il ressort implicitement de l'article 7 que les États parties doivent prendre des mesures positives pour que des personnes privées, physiques ou morales, n'infligent pas des tortures ou des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants à d'autres personnes en leur pouvoir. Dans des domaines qui concernent des aspects fondamentaux de la vie courante comme le travail ou le logement, les individus doivent être protégés de toute discrimination au sens de l'article 26.

9. Les bénéficiaires des droits reconnus par le Pacte sont les individus. Bien que le Pacte ne mentionne pas, hormis en son article premier, les droits des personnes morales ou entités ou collectivités similaires, nombre des droits reconnus par le Pacte, tels que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction (art. 18), le droit à la liberté d'association

(art. 22) ou les droits des membres de minorités (art. 27), peuvent être exercés collectivement avec autrui. Le fait que la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications soit restreinte aux seules communications soumises par un individu ou au nom d'un individu (art. premier du Protocole facultatif) n'empêche pas un tel individu de faire valoir que les actions ou omissions affectant des personnes morales et entités similaires constituent une violation de ses propres droits.

10. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2, les États parties sont tenus de respecter et garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et à tous ceux relevant de leur compétence les droits énoncés dans le Pacte. Cela signifie qu'un État partie doit respecter et garantir à quiconque se trouve sous son pouvoir ou son contrôle effectif les droits reconnus dans le Pacte même s'il ne se trouve pas sur son territoire. Comme il est indiqué dans l'Observation générale No 15, adoptée à la vingt-septième session (1986), la jouissance des droits reconnus dans le Pacte, loin d'être limitée aux citoyens des États parties, doit être accordée aussi à tous les individus, quelle que soit leur nationalité ou même s'ils sont apatrides, par exemple demandeurs d'asile, réfugiés, travailleurs migrants et autres personnes qui se trouveraient sur le territoire de l'État partie ou relèveraient de sa compétence. Ce principe s'applique aussi à quiconque se trouve sous le pouvoir ou le contrôle effectif des forces d'un État partie opérant en dehors de son territoire, indépendamment des circonstances dans lesquelles ce pouvoir ou ce contrôle effectif a été établi, telles que les forces constituant un contingent national affecté à des opérations internationales de maintien ou de renforcement de la paix.

11. Comme il ressort de l'Observation générale No 29¹, le Pacte s'applique aussi dans les situations de conflit armé auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables. Même si, pour certains droits consacrés par le Pacte, des règles plus spécifiques du droit international humanitaire peuvent être pertinentes aux fins de

¹ Observation générale no 29 sur les dérogations au Pacte en période d'état d'urgence, adoptée le 24 juillet 2001, reproduite dans le rapport annuel du Comité pour 2001, A/56/40, annexe VI, par. 3.

l'interprétation des droits consacrés par le Pacte, les deux domaines du droit sont complémentaires et ne s'excluent pas l'un l'autre.

12. De surcroît, l'obligation que fait l'article 2 aux États parties de respecter et garantir à toutes les personnes se trouvant sur leur territoire et à toutes les personnes soumises à leur contrôle les droits énoncés dans le Pacte entraîne l'obligation de ne pas extradier, déplacer, expulser quelqu'un ou le transférer par d'autres moyens de leur territoire s'il existe des motifs sérieux de croire qu'il y a un risque réel de préjudice irréparable dans le pays vers lequel doit être effectué le renvoi ou dans tout pays vers lequel la personne concernée peut être renvoyée par la suite, tel le préjudice envisagé aux articles 6 et 7 du Pacte. Les autorités administratives et judiciaires compétentes doivent prendre conscience de la nécessité de veiller à ce que les obligations découlant du Pacte à cet égard soient respectées.

13. Le paragraphe 2 de l'article 2 fait obligation aux États parties de prendre les mesures nécessaires pour donner effet dans l'ordre interne aux droits énoncés dans le Pacte. Il s'ensuit que si les droits énoncés dans le Pacte ne sont pas déjà protégés par les lois ou les pratiques internes, les États parties sont tenus, lorsqu'ils ont ratifié le Pacte, de modifier leurs lois et leurs pratiques de manière à les mettre en conformité avec le Pacte. Dans les cas où il existe des discordances entre le droit interne et le Pacte, l'article 2 exige que la législation et la pratique nationales soient alignées sur les normes imposées au regard des droits garantis par le Pacte. L'article 2 autorise un État partie à procéder à cette modification conformément à sa structure constitutionnelle propre et, partant, il n'exige pas que le Pacte puisse être directement applicable par les tribunaux, par voie d'incorporation dans le droit interne. Le Comité est cependant d'avis que les droits garantis par le Pacte sont susceptibles d'être mieux protégés dans les États où le Pacte fait partie de l'ordre juridique interne automatiquement ou par voie d'incorporation expresse. Le Comité invite les États parties où le Pacte ne fait pas partie de l'ordre juridique interne à envisager l'incorporation du Pacte pour en faire une partie intégrante du droit interne de façon à faciliter la pleine réalisation des droits reconnus dans le Pacte conformément aux dispositions de l'article 2.

14. L'obligation énoncée au paragraphe 2 de l'article 2 de prendre des mesures afin de donner effet aux droits reconnus dans le Pacte a un caractère absolu et prend effet immédiatement. Le non-respect de cette obligation ne saurait être justifié par des considérations politiques, sociales, culturelles ou économiques internes.

15. Le paragraphe 3 de l'article 2 prévoit que les États parties, outre qu'ils doivent protéger efficacement les droits découlant du Pacte, doivent veiller à ce que toute personne dispose de recours accessibles et utiles pour faire valoir ces droits. Ces recours doivent être adaptés comme il convient de façon à tenir compte des faiblesses particulières de certaines catégories de personnes, comme les enfants. Le Comité attache de l'importance à la mise en place, par les États parties, de mécanismes juridictionnels et administratifs appropriés pour examiner les plaintes faisant état de violations des droits en droit interne. Le Comité note que les tribunaux peuvent de diverses manières garantir effectivement l'exercice des droits reconnus par le Pacte, soit en statuant sur son applicabilité directe, soit en appliquant les règles constitutionnelles ou autres dispositions législatives comparables, soit en interprétant les implications qu'ont pour l'application du droit national les dispositions du Pacte. Des mécanismes administratifs s'avèrent particulièrement nécessaires pour donner effet à l'obligation générale de faire procéder de manière rapide, approfondie et efficace, par des organes indépendants et impartiaux, à des enquêtes sur les allégations de violation. Des institutions nationales concernant les droits de l'homme dotées des pouvoirs appropriés peuvent jouer ce rôle. Le fait pour un État partie de ne pas mener d'enquête sur des violations présumées pourrait en soi donner lieu à une violation distincte du Pacte. La cessation d'une violation continue est un élément essentiel du droit à un recours utile.

16. Le paragraphe 3 de l'article 2 exige que les États parties accordent réparation aux personnes dont les droits reconnus par le Pacte ont été violés. S'il n'est pas accordé réparation aux personnes dont les droits reconnus par le Pacte ont été violés, l'obligation d'offrir un recours utile, qui conditionne l'efficacité du paragraphe 3 de l'article 2, n'est pas remplie. Outre la réparation expressément prévue par le paragraphe 5 de l'article 9 et le paragraphe 6 de l'article 14, le Pacte implique de manière générale l'obligation d'accorder une réparation appropriée. Le Comité note que, selon le cas, la réparation peut

prendre la forme de restitution, réhabilitation, mesures pouvant donner satisfaction (excuses publiques, témoignages officiels), garanties de non-répétition et modification des lois et pratiques en cause aussi bien que la traduction en justice des auteurs de violations de droits de l'homme.

17. De manière générale, il serait contraire aux fins visées par le Pacte de ne pas reconnaître qu'il existe une obligation inhérente à l'article 2 de prendre des mesures pour prévenir la répétition d'une violation du Pacte. En conséquence, il est fréquent que le Comité, dans des affaires dont il est saisi en vertu du Protocole facultatif, mentionne dans ses constatations la nécessité d'adopter des mesures visant, au-delà de la réparation due spécifiquement à la victime, à éviter la répétition du type de violation considéré. De telles mesures peuvent nécessiter une modification de la législation ou des pratiques de l'État partie.

18. Lorsque les enquêtes mentionnées au paragraphe 15 révèlent la violation de certains droits reconnus dans le Pacte, les États parties doivent veiller à ce que les responsables soient traduits en justice. Comme dans le cas où un État partie s'abstient de mener une enquête, le fait de ne pas traduire en justice les auteurs de telles violations pourrait en soi donner lieu à une violation distincte du Pacte. Ces obligations se rapportent notamment aux violations assimilées à des crimes au regard du droit national ou international, comme la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants analogues (art. 7), les exécutions sommaires et arbitraires (art. 6) et les disparitions forcées (art. 7 et 9 et, souvent, art. 6). D'ailleurs, le problème de l'impunité des auteurs de ces violations, question qui ne cesse de préoccuper le Comité, peut bien être un facteur important qui contribue à la répétition des violations. Lorsqu'elles sont commises dans le cadre d'une attaque à grande échelle ou systématique contre une population civile, ces violations du Pacte constituent des crimes contre l'humanité (voir le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 7).

Par conséquent, lorsqu'il apparaît que des fonctionnaires ou des agents de l'État ont violé les droits énoncés dans le Pacte qui sont mentionnés dans le présent paragraphe, les États parties concernés ne sauraient exonérer les auteurs de leur responsabilité personnelle, comme cela s'est produit dans le cas de certaines amnisties (voir l'Observation générale

No 20 (44)), et immunités préalables. En outre, aucun statut officiel ne justifie que des personnes accusées d'être responsables de telles violations soient exonérées de leur responsabilité juridique. Il convient aussi de supprimer d'autres obstacles à l'établissement de la responsabilité juridique tels qu'un moyen de défense fondé sur l'obéissance à des ordres supérieurs ou des délais de prescription excessivement brefs dans les cas où de tels délais de prescription sont admissibles. Les États parties devraient également s'entraider pour traduire en justice les auteurs présumés d'actes constituant des violations du Pacte qui sont punissables en vertu du droit national ou international.

19. Le Comité est en outre d'avis que le droit à un recours utile peut dans certaines circonstances obliger l'État partie à prévoir et à appliquer des mesures provisoires ou conservatoires pour éviter la poursuite des violations et tenter de réparer au plus vite tout préjudice susceptible d'avoir été causé par de telles violations.

20. Même lorsque les systèmes juridiques des États parties prévoient officiellement le recours approprié, des violations des droits protégés par le Pacte se produisent. Cela est apparemment dû au dysfonctionnement des recours dans la pratique. En conséquence, il serait utile que le Comité reçoive, lors de l'examen des rapports périodiques des États parties, des renseignements sur les obstacles à l'efficacité des recours en place.
