



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

Distr.  
RESTREINTE \*/

CCPR/C/51/D/484/1991  
19 juillet 1994

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

COMITE DES DROITS DE L'HOMME  
Cinquante et unième session

CONSTATATIONS

Communication No 484/1991

Présentée par : H.J. Pepels  
[représenté par un avocat]

Au nom de : L'auteur

Etat partie : Pays-Bas

Date de la communication : 25 novembre 1991 (date de la première lettre)

Références : Décisions antérieures :

- Décision du Rapporteur spécial prise en application de l'article 91 transmise à l'Etat partie le 23 janvier 1992 (non publié sous forme de document)
- CCPR/C/47/D/484/1991 (Décision concernant la recevabilité, datée du 19 mars 1993)

Date d'adoption des constatations : 15 juillet 1994

Le Comité des droits de l'homme a adopté le 15 juillet 1994 aux fins du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif les constatations figurant en annexe concernant la communication No 484/1991.

[Annexe]

---

\*/ Le Comité des droits de l'homme a décidé de rendre publiques les présentes constatations.

ANNEXE

Constatations du Comité des droits de l'homme au titre  
du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant  
au Pacte international relatif aux droits civils et politiques  
- Cinquante et unième session -

concernant la

Communication No 484/1991

Présentée par : H.J. Pepels  
[représenté par un avocat]

Au nom de : L'auteur

Etat partie : Pays-Bas

Date de la communication : 25 novembre 1991

Date de la décision  
concernant la recevabilité : 19 mars 1993

Le Comité des droits de l'homme, institué en vertu de l'article 28  
du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Réuni le 15 juillet 1994,

Ayant achevé l'examen de la communication No 484/1991 présentée au Comité  
des droits de l'homme par M. H.J. Pepels en vertu du Protocole facultatif  
se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Ayant tenu compte de toutes les informations écrites qui lui ont été  
communiquées par l'auteur de la communication, son conseil et l'Etat partie,

Adopte les constatations suivantes au titre du paragraphe 4 de  
l'article 5 du Protocole facultatif.

1. L'auteur de la communication est H.J. Pepels, citoyen néerlandais résidant à Stein (Pays-Bas). Il se prétend victime, de la part des autorités néerlandaises, de violation des droits visés à l'article 26 ainsi qu'aux articles 3 et 5 du Pacte. Il est représenté par un conseil.

Rappel des faits présentés par l'auteur :

2.1 L'auteur, devenu veuf le 12 juillet 1978, a dû assumer seul la responsabilité de l'éducation de ses quatre jeunes enfants. La loi Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) (loi générale relative aux veuves et aux orphelins) ne prévoit le versement de prestations qu'à des veuves qui remplissent certaines conditions. Les veufs avec enfants non mariés vivant au domicile familial seraient en droit de bénéficier de telles prestations qui sont indépendantes du revenu. Toutefois, ils sont exclus du bénéfice des avantages prévus par cette loi. Dans ces conditions, l'auteur n'a pas demandé à bénéficier des prestations prévues par l'AWW.

2.2 Dix ans plus tard, le 7 décembre 1988, le Centrale Raad van Beroep (Cour centrale d'appel), instance suprême qui connaît des affaires relatives à la sécurité sociale, a décidé qu'en dépit des dispositions expresses de cette loi, les veufs pouvaient également bénéficier des avantages qu'elle prévoyait, considérant que ces dispositions violaient le principe de non-discrimination.

2.3 L'auteur a donc demandé à bénéficier de ces avantages. Le 14 mars 1989, il a été informé qu'il pourrait bénéficier des prestations prévues par la loi à compter du 1er décembre 1987, en vertu du paragraphe 3 de l'article 25 de ladite loi, qui exclut le versement rétroactif de prestations au-delà d'un an à compter de la date de la demande. L'auteur a fait appel de cette décision, arguant de circonstances spéciales prévues au paragraphe 5 dudit article 25. Le paragraphe 5 prévoit que, dans des circonstances spéciales, les avantages prévus peuvent être accordés rétroactivement pour une durée plus longue. Le 30 mars 1990, le Raad van Beroep (cour d'appel) a estimé qu'il y avait lieu de tenir compte de circonstances spéciales et que l'auteur devait bénéficier rétroactivement des prestations prévues par la loi. Le Sociale Verzekeringsbank, organe responsable de la mise en application de l'AWW, à son tour, a fait appel de cette décision devant le Centrale Raad van Beroep (Cour centrale d'appel).

2.4 Le 31 janvier 1991, le Centrale Raad van Beroep a décidé que, bien que l'AWW soit incompatible avec l'article 26 du Pacte (entré en vigueur aux Pays-Bas le 11 mars 1979), des prestations pouvaient être versées aux veufs, à partir seulement du 23 décembre 1984, date à compter de laquelle, en vertu des dispositions de la troisième directive de la CEE, est prescrite l'abolition de toute discrimination entre hommes et femmes. Pour ce qui est de la rétroactivité des prestations, le Centrale Raad van Beroep a estimé que la méconnaissance de ses droits par l'intéressé pouvait être prise en considération pour établir l'existence de circonstances spéciales susceptibles d'étendre la rétroactivité au-delà d'un an, ajoutant toutefois qu'une politique tendant à limiter cette prolongation de rétroactivité à des cas particulièrement graves lui paraissait admissible.

2.5 Sur la base de la décision du Centrale Raad van Beroep, le Sociale Verzekeringsbank a décidé de ne pas modifier la date (1er décembre 1987) à compter de laquelle seraient versées à l'auteur les prestations prévues par l'AWW. Ce dernier a, à nouveau, fait appel de cette décision, appel qui a été rejeté par le tribunal de district de Maastricht.

Teneur de la plainte :

3.1 L'auteur soutient que la décision de ne pas lui accorder pleinement la rétroactivité des avantages prévus viole l'article 26 ainsi que les articles 3 et 5 du Pacte.

3.2 L'auteur fait valoir que la date du 23 décembre 1984 est arbitraire, puisqu'elle n'a été choisie que pour des raisons pratiques. Les prestations prévues par l'AWW ne sont pas compatibles avec les dispositions de la troisième directive de la CEE, qui prescrit l'abolition de toute discrimination entre hommes et femmes à compter du 23 décembre 1984. L'auteur fait en outre valoir que la fixation d'une période transitoire pour l'applicabilité directe de l'article 26 du Pacte est sans fondement juridique. Il déclare que les 13 années écoulées entre 1966 (année où l'Etat partie a signé le Pacte) et 1979 (année où cet instrument est entré en vigueur pour l'Etat partie) auraient dû suffire au gouvernement pour ajuster sa législation. Il considère que l'application progressive des dispositions conventionnelles relatives à la non-discrimination ne peut valoir que dans le cas du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mais que l'application de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne souffre pas les mêmes restrictions. Il note, en outre, que déjà en 1973 le Nederlandse Gezinsraad (Conseil néerlandais de la famille), organe consultatif officiel auprès du gouvernement, avait recommandé que les prestations prévues par l'AWW soient également versées aux veufs.

3.3 L'auteur se réfère, à cet égard, aux constatations du Comité des droits de l'homme concernant l'affaire No 172/1984 (Broeks c. Pays-Bas) 1/. Il se réfère également à un mémorandum du gouvernement concernant l'entrée en vigueur du Pacte relatif aux droits civils et politiques, dans lequel le gouvernement déclarait sans équivoque qu'il n'y avait pas de raison de nier l'applicabilité directe de la partie III du Pacte. L'auteur ajoute que les dispositions de l'article 26 du Pacte sont reflétées dans la Constitution néerlandaise, qui interdit la discrimination fondée notamment sur le sexe.

3.4 L'auteur soutient que l'article 26 du Pacte est directement applicable aux Pays-Bas à compter du 11 mars 1979 et que le refus d'accorder les prestations prévues par l'AWW aux veufs constitue, à compter de cette date, une violation de cet article.

---

1/ Constatations adoptées le 9 avril 1987.

Décision du Comité concernant la recevabilité :

4. A sa quarante-septième session, le Comité a examiné la question de la recevabilité de la communication. Il a noté que l'Etat partie avait confirmé que l'auteur avait épuisé les recours internes disponibles et qu'il n'élevait pas d'objection quant à la recevabilité de la communication. Le 19 mars 1993, il a déclaré la communication recevable dans la mesure où elle pouvait poser des problèmes relevant de l'article 26 du Pacte.

Observations de l'Etat partie sur le fond et commentaires de l'auteur :

5.1 Dans ses observations datées du 24 février 1994, l'Etat partie explique que l'octroi de pensions aux veuves seulement à l'exclusion des veufs tient à ce que, en 1959, lorsque l'AWW a été promulguée, normalement, dans l'ensemble de la société, le mari était le soutien de famille tandis que c'était à la femme qu'incombait le soin de tenir la maison et d'élever les enfants. Il n'y avait donc pas, selon l'Etat partie, de raison d'octroyer aussi aux veufs les avantages prévus, puisqu'on parlait du principe qu'un veuf était en mesure de gagner sa vie. L'Etat partie estimait, par conséquent, qu'il n'était pas porté atteinte au principe de l'égalité consacré à l'article 26 du Pacte, puisqu'il y avait des motifs objectifs et raisonnables justifiant la différence de traitement.

5.2 L'Etat partie reconnaît que les réalités sociales ont changé et que dans la société actuelle, il n'est plus justifiable de traiter différemment les veufs et les veuves. Il fait savoir qu'il a pris la décision d'introduire une nouvelle législation en remplacement de la loi (AWW) actuelle, législation qui déterminera les droits à pension aussi bien pour les veufs que pour les veuves. L'Etat partie, toutefois, soutient que, pour ce qui est de l'article 26 du Pacte, les normes actuelles ne sont pas applicables à des faits et circonstances passés, se situant dans un contexte social différent. Il fait valoir que les faits et événements passés doivent être considérés dans le contexte de l'époque.

5.3 L'Etat partie soutient que la décision du Centrale Raad van Beroep, en vertu de laquelle il y a obligation de se conformer à l'article 26 du Pacte à compter du 23 décembre 1984 et il n'y a pas lieu de verser de prestations à titre rétroactif pour une période antérieure à cette date, est raisonnable. Il fait valoir que la législation sur la sécurité sociale établit des distinctions entre différentes catégories de personnes afin de réaliser la justice sociale. Dans la mesure où les tendances sociales s'affirment progressivement, c'est progressivement aussi que l'on en est venu à considérer que le versement des prestations prévues ne pouvait plus être restreint qu'aux veuves. Etant donné qu'il y a toujours nécessairement un décalage entre les lois et l'évolution sociale, l'Etat partie fait valoir qu'il est raisonnable d'admettre qu'un certain intervalle de temps s'écoule avant que les lois ne soient adoptées et appliquées, avant de conclure qu'il y a eu violation du Pacte. Il se réfère à ce propos, à la décision prise par le Comité au sujet de la communication No 501/1992 2/ et à l'opinion individuelle émise par

---

2/ J.H.W. c. Pays-Bas, communication déclarée irrecevable le 16 juillet 1993.

trois membres du Comité dans les constatations adoptées en ce qui concerne la communication No 395/1990 3/.

5.4 L'Etat partie déclare qu'il réexamine régulièrement sa législation sur la sécurité sociale compte tenu de l'évolution des structures et des comportements sociaux. Il rappelle sa décision d'introduire une nouvelle législation abolissant toute distinction juridique entre veufs et veuves pour ce qui est des pensions et affirme qu'en attendant que le projet de loi soit adopté, veufs et veuves font désormais l'objet d'un traitement égal sur la base de la jurisprudence.

6.1 Dans ses commentaires, datés du 12 avril 1994, l'auteur fait valoir que, même si la réalité sociale en 1959 était telle qu'il n'y avait pas de raison que l'AWW s'applique aux veufs, la situation en 1979 avait déjà évolué. L'auteur rappelle sa première communication et se réfère à un rapport de 1973 du Conseil de la famille, dans lequel il était recommandé d'étendre, de toute urgence, l'application de l'AWW aux veufs. Selon l'auteur, il n'y avait plus par conséquent, en 1979, au moment où le Pacte est entré en vigueur aux Pays-Bas, de raison valable de faire une distinction entre veufs et veuves, ce qui contrevenait à l'article 26 du Pacte. L'auteur se réfère, à ce propos, à la jurisprudence du Comité 4/ qui a soutenu précédemment que l'égalité devant la loi impliquait que toute distinction dans l'octroi d'avantages soit fondée sur des critères raisonnables et objectifs. Il soutient qu'en ce qui concerne les pensions versées aux veuves et aux veufs, la distinction entre hommes et femmes ne correspondait plus en 1979 à aucun critère raisonnable ni objectif.

6.2 L'auteur fait valoir, en outre, que lors du processus de ratification du Pacte, le Gouvernement néerlandais a informé le Parlement que les droits protégés par le Pacte seraient directement applicables aux Pays-Bas, en ce sens qu'ils pourraient être invoqués directement devant les tribunaux. Il note encore que le gouvernement a expliqué que le long intervalle qui s'était écoulé entre la signature du Pacte et sa ratification avait été nécessaire pour aligner la législation et son application sur les dispositions du Pacte. Aussi, soutient-il que l'Etat partie ne saurait maintenant prétendre qu'il a besoin de plus de temps encore pour adapter sa législation sur la sécurité sociale de manière à ce qu'elle corresponde aux dispositions du Pacte. L'auteur réaffirme, par conséquent, que rien ne justifie que l'on prenne pour base la date du 23 décembre 1984 pour déterminer le moment à partir duquel les droits reconnus par le Pacte devaient être directement appliqués aux Pays-Bas.

Délibérations du Comité :

7.1 Le Comité des droits de l'homme a examiné la présente communication en tenant compte de toutes les informations que les parties lui avaient communiquées conformément au paragraphe 1 de l'article 5 du Protocole facultatif.

---

3/ M.T. Sprenger c. Pays-Bas, constatations adoptées le 31 mars 1992.

4/ Voir, entre autres, les constatations du Comité concernant la communication No 395/1990 (M.T. Sprenger c. Pays-Bas), constatations adoptées le 31 mars 1992 (par. 7.2).

7.2 Le Comité rappelle sa jurisprudence et fait observer que, si l'article 26 exige que la discrimination soit proscrite par la loi et que toutes les personnes se voient garantir une égale protection contre la discrimination, il n'y a rien dans cet article qui traite des questions que peut régler la loi. Ainsi, l'article 26 n'exige pas, en lui-même, des Etats parties qu'ils octroient des avantages en matière de sécurité sociale ou qu'ils octroient ces avantages rétroactivement par rapport à la date où en est faite la demande. Toutefois, lorsque ces avantages sont réglementés par la loi, il faut que celle-ci soit conforme à l'article 26 du Pacte.

7.3 Le Comité note que, si la loi en question établit une distinction entre veufs et veuves, cette distinction ne produit plus d'effets depuis le 7 décembre 1988, date à laquelle le Centrale Raad van Beroep a statué qu'elle ne se justifiait pas et était contraire aux principes de l'égalité. En d'autres termes, aucune distinction n'était plus faite au moment où M. Pepels a demandé, le 14 décembre 1988, à bénéficier des avantages prévus par l'AWW et où il a été fait droit à cette demande, à titre rétroactif, à compter du 1er décembre 1987.

7.4 M. Pepels soutient que la loi en question, telle qu'elle s'appliquait avant la décision du Centrale Raad van Beroep, est incompatible avec l'article 26 du Pacte. Toutefois, il n'a pas essayé à l'époque de contester la loi en demandant à bénéficier des prestations qu'elle prévoyait, comme cela lui aurait été possible, ainsi qu'il le prétend maintenant, en vertu, entre autres, de l'article 26 du Pacte. Il s'ensuit que les dispositions contestées de la loi n'ont jamais été appliquées dans son cas particulier. Dans ces conditions, le Comité n'a pas de motifs de se prononcer sur la demande de rétroactivité pour la période allant du 11 mars 1979 au 1er décembre 1987.

7.5 Le Comité note que depuis décembre 1988, les avantages prévus par l'AWW sont octroyés pareillement aux veufs et aux veuves. La loi prévoit l'octroi, à titre rétroactif, des avantages prévus pour une période d'une année précédant la date de la demande; le versement de prestations correspondant à une période antérieure à celle-ci n'est accordé que dans des circonstances exceptionnelles. Cette disposition s'applique également aux femmes et aux hommes et les éléments d'information dont dispose le Comité n'indiquent pas que M. Pepels ait été traité différemment que d'autres. Le Comité conclut, par conséquent, que la manière dont la loi est appliquée depuis 1988 ne fait pas apparaître de violation de l'article 26 du Pacte.

8. Le Comité des droits de l'homme, agissant en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, constate que les faits à lui soumis ne font pas apparaître qu'il y ait eu violation d'un article quelconque du Pacte.

[Fait en anglais (version originale) et traduit en espagnol et en français. Sera aussi publié ultérieurement en arabe, chinois et russe dans le rapport annuel du Comité à l'Assemblée générale.]