

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1980.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE autorisant l'adhésion de la République française au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ouvert à la signature le 19 décembre 1966,

Par M. Francis PALMERO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Allières, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longueue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Mme Rolande Perlican, MM. Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soldani, Georges Spénale, Jean-Louis Vigier, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 787, 1471 et in-8° 296.

Sénat : 261 (1979-1980).

Traité et Conventions. - Droits de l'homme - Organisation des Nations Unies - Pacte international.

SOMMAIRE

	Pages
<i>Introduction.</i> — Le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est tout à la fois fort semblable et étroitement complémentaire du Pacte sur les droits civils politiques	3
<i>Premier point.</i> — La genèse du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : un texte contemporain et complémentaire du Pacte relatif aux droits civils et politiques	3
<i>Deuxième point.</i> — La structure générale du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels :	4
1. La première partie : la réaffirmation dans toutes ses conséquences du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes	4
2. La seconde partie : les dispositions générales :	
— la non-discrimination	4
— l'égalité entre les deux sexes	4
— la prise en compte de l'inégal niveau de développement entre les Etats : le caractère progressif et diversifié de la mise en œuvre du Pacte	5
— les possibilités de limitation aux droits garantis est envisagée dans des termes très généraux	5
3. La troisième partie : l'énoncé des droits garantis ; les ambivalences et les omissions que comporte toute tentative de synthèse universaliste	5
4. La quatrième partie : la procédure de contrôle de la mise en application des dispositions du Pacte	6
5. La cinquième partie : des dispositions finales fort semblables à celles du Pacte relatif aux droits civils et politiques : confirmation du rôle des Nations unies dans la fonction du Pacte	7
<i>Troisième point.</i> — Esquisse d'un bilan d'application du Pacte	7
<i>Quatrième point.</i> — Les conditions de l'adhésion de la France au Pacte.....	8
<i>Conclusions</i>	8

Mesdames, Messieurs,

Dans notre rapport n° 297 nous avons longuement examiné la genèse et la philosophie générale du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le présent document sera beaucoup plus bref car, ainsi qu'on l'a vu dans le rapport précité, les deux Pactes sont *fort semblables* et, en outre, étroitement complémentaires. Leur lente élaboration dans le cadre des institutions de l'Organisation des Nations Unies a été commune ; certaines dispositions telles que celles relatives aux droits des peuples à disposer d'eux-mêmes, à la non discrimination, ou les dispositions finales, sont quasiment identiques dans les deux textes ; la structure générale des deux Pactes ainsi que le rôle qu'ils réservèrent à l'O. N. U., procèdent d'un même esprit ; enfin, les deux Pactes sont largement complémentaires quant aux droits qu'ils garantissent.

**Premier point. — La genèse du Pacte international
relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.**

La déclaration universelle des droits de l'homme adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies avait, dans ses articles 22 à 27, inclu les plus importants des droits économiques, sociaux et culturels dans la liste des droits qu'elle proclamait. Afin que cette proclamation ne demeure point purement formelle, il importait cependant qu'elle fût complétée par une description plus précise des droits proclamés ainsi que par un mécanisme international de protection de ces droits. On a vu dans notre rapport n° 297 dans quelles conditions il a ainsi été décidé, dans le cadre des institutions compétentes de l'Organisation des Nations Unies, de préparer deux Pactes distincts : l'un étant consacré à la préservation des droits civils et politiques et l'autre traitant de la garantie des droits économiques, sociaux et culturels.

Le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été adopté le 16 décembre 1966, le même jour que le Pacte relatif aux droits civils et politiques. Son adoption a recueilli 106 voix et n'a fait l'objet d'aucune opposition.

Le Pacte est entré en vigueur le 3 janvier 1976 et, à ce jour, cinquante-huit Etats l'ont signé et soixante-trois y ont adhéré.

Deuxième point. — La structure générale du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

La structure générale des deux Pactes est fort semblable. Afin d'éviter d'inutiles répétitions entre les deux rapports, on se limitera ici à mettre en lumière les différences les plus marquantes entre les deux textes.

1. — *La première partie* du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels réaffirme avec force, dans un article unique, le principe du *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*. Le droit des peuples à disposer d'eux-même ainsi que de leurs richesses et ressources naturelles est donc, dans les deux textes, érigé, avec toutes conséquences, en principe de base.

2. — *La seconde partie* du Pacte reprend, dans les articles 2 à 5, des *dispositions générales* qui sont largement semblables à celles qui ont fait l'objet de la seconde partie de l'autre Pacte : *principe de la non-discrimination dans l'exercice des droits* (article 2) ; *principe de l'égalité entre les sexes* (article 3) ; disposition tendant à *éviter qu'un Etat, un groupement ou un individu puisse se fonder sur les dispositions du Pacte pour porter indûment atteinte aux droits qui y sont inscrits* (article 5).

Deux différences existent cependant entre les deux textes.

Les droits civils et politiques, par leur nature, sont considérés comme immédiatement applicables par les Etats. Ce sont, en effet, pour l'essentiel, des droits relatifs à la situation physique, morale et intellectuelle de la personne et leur reconnaissance s'analyse avant tout pour la puissance publique en devoir de protection et d'abstention. Les droits économiques et sociaux impliquent en revanche pour l'Etat un devoir d'action positive et de développement. Il est cependant clair que les actions de l'Etat tendant à développer les droits économiques, sociaux et culturels ainsi que le coût de ces actions représenteront un fardeau d'un poids inégal selon le degré de développement des différents Etats. C'est pour tenir compte des conséquences de ces inégalités résultant des différences entre le niveau de développement des Etats que l'article 2 confère un caractère *progressif* à la mise en œuvre du Pacte, en même temps qu'il établit une *certaine distinction entre les obligations des pays industrialisés, qui sont complétées par un devoir général d'assistance et de coopération* (article 2-1) et celles

des pays en voie de développement, qui sont tempérées par la possibilité de ne garantir que pour leurs propres ressortissants les droits économiques, sociaux et culturels reconnus par le Pacte (article 2-3) : « Article 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. » 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. »

Une différence sensible existe également entre les deux Pactes quant aux *circonstances qui peuvent justifier une suspension de leur application*. L'article 4 du Pacte relatif aux droits civils et politiques définissait de façon relativement restrictive les conditions dans lesquelles la survenance de circonstances exceptionnelles pouvait justifier l'invocation d'« une clause de sauvegarde ». Le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit également qu'un Etat puisse subordonner l'exercice des droits garantis à des limitations rendues, par exemple, nécessaires par des impératifs de sécurité nationale d'ordre public, voire même de respect des droits et libertés d'autrui.

Ces limitations sont prévues à l'article 4 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels par une clause très générale et peu précise qui laisse une plus grande liberté d'appréciation aux Etats que la clause de sauvegarde de l'article 4 du Pacte relatif aux droits civils et politiques : article 4 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : « 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. »

3. — Les droits garantis par le Pacte sont définis dans sa *troisième partie*, aux articles 6 à 15. Il s'agit pour l'essentiel de droits intéressant la *situation matérielle de l'individu* : droit au travail et à des conditions de travail justes et équitables ; liberté syndicale ; droit de grève ; droit à la sécurité et aux assurances sociales ; droit à la protection et à l'assistance ; droit à un niveau de vie suffisant ; droit à la santé ; droit à l'éducation ; droit de participer à la vie culturelle.

Comme dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques, un effort a été entrepris afin de donner un contenu aussi *précis et concret* que possible aux droits énoncés. Il est en particulier ainsi du droit à la protection et à l'assistance énoncé à l'article 10 ou du droit à l'éducation dont l'article qui l'énonce comporte des considérations sur l'octroi de bourses et sur l'amélioration de vie du personnel enseignant. Dans le même temps, l'Organisation des Nations Unies s'est efforcée de tenir compte, dans toute la mesure du possible, des divergences politiques et philosophiques existant entre les Etats. C'est ainsi que l'article 13, alinéa 3, dispose que les parents doivent être libres de choisir pour l'éducation de leurs enfants des établissements scolaires non publics.

La contrepartie de cet *effort de synthèse universaliste* est la même que celle de l'effort analogue qui a été poursuivi dans le cadre du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Certains droits, tels que le droit de propriété, sont délibérément passés sous silence afin de ne pas heurter les Etats socialistes. D'autres n'auront évidemment pas la même signification selon les Etats. Il est clair que des dispositions telles que celles qui prévoient des « conditions de travail justes et favorables » (article 7) pourront être interprétées fort diversement. De même, le droit à l'enseignement primaire gratuit stipulé à l'article 13 n'aura pas la même portée dans un pays industrialisé où la scolarité est relativement longue que dans un pays en voie de développement où elle est trop fréquemment réduite au minimum.

4. — *La quatrième partie* du Pacte qui comprend les articles 16 à 25 prévoit une *procédure de contrôle du respect du Pacte*. Cette procédure est analogue au premier niveau du mécanisme mis en place par le Pacte relatif aux droits civils et politiques.

L'essentiel du système fort peu contraignant qui est mis en place, repose sur *l'examen des rapports que les Etats membres sont tenus d'adresser au Secrétaire général des Nations Unies*. Ces rapports portent sur les mesures que les Etats ont adoptées ainsi que sur les progrès qu'ils ont pu accomplir afin d'améliorer le respect des droits reconnus dans ce Pacte. Ils sont examinés selon un programme d'action défini régulièrement par le Conseil économique et social. A la suite de cet examen, les rapports peuvent être renvoyés à la Commission des Droits de l'Homme à des fins d'étude et de recommandation d'ordre général ou pour information. Le Conseil économique et social peut ainsi porter à l'attention des autres organes de l'O. N. U. toute question soulevée par les rapports et pouvant aider ces organismes à se prononcer sur l'opportunité de mesures internationales propres à contribuer à la mise en œuvre effective et progressive du Pacte. Ces disposi-

tions ne sont guère contraignantes. Elles se limitent en fait pour l'essentiel à la possibilité pour le Conseil économique et social d'obtenir d'un Etat des explications sur les raisons pour lesquelles il n'exécute pas les obligations qui découlent du Pacte, sans pour autant que les institutions de l'O.N.U. disposent d'un moyen d'action directe sur un Etat.

Compte tenu de la nature particulière des droits économiques, sociaux et culturels dont la mise en œuvre effective implique avant tout une action volontariste de développement de la part des Etats membres, les dispositions complexes prévoyant une technique de protection des droits que l'on trouve dans la quatrième partie du Pacte relatif aux droits civils et politiques n'ont pas leur place ici.

5. — Des articles 26 à 31, la *cinquième partie* du Pacte est consacrée aux *dispositions finales* : signature, ratification, entrée en vigueur, révision, etc. Ces dispositions sont identiques à celles du même objet qui sont inscrites dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques.

Elles mettent clairement en lumière le droit de regard que l'Organisation des Nations Unies entend conserver sur les deux Pactes. C'est le Secrétaire général des Nations Unies qui est dépositaire du Pacte et qui reçoit les instruments *de ratification et d'adhésion*. Afin de conférer dès le départ une certaine signification concrète au Pacte, son entrée en vigueur a été subordonnée à l'enregistrement de 35 adhésions. La *procédure de révision* décrite à l'article 29 montre le rôle de l'Assemblée générale dans le fonctionnement du Pacte. La révision du Pacte, comme il est normal, est laissée à l'initiative des Etats parties mais l'entrée en vigueur définitive d'une révision est subordonnée à l'approbation de la majorité des membres de l'assemblée générale, qui peut ainsi bloquer une procédure qui aurait pourtant été décidée par la majorité des Etats parties au Pacte. Cette situation apparemment paradoxale où des Etats non parties à un texte international détiennent une compétence quant à sa révision, s'explique par la volonté de l'assemblée de garder le contrôle de l'évolution d'un texte qu'elle a en définitive elle-même élaboré et qu'elle n'entend pas voir dénaturé par des amodiations dont elle n'aurait pas le contrôle.

Troisième point. — Esquisse d'un bilan d'application du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

En ce qui concerne l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le *groupe de travail* chargé d'étudier l'application du Pacte, créé en exécution de la décision 1978-10 du Conseil économique et social, en date

du 3 mai 1978, a tenu sa première session au siège de l'Organisation des Nations Unies du 17 avril au 3 mai 1979. A la première séance, M. Klaus Törnudd (Finlande) a été élu président du groupe de travail par acclamation. Le groupe de travail a décidé de consacrer sa première session à des questions d'organisation, en particulier à l'élaboration de ses méthodes de travail, comme l'avait demandé le Conseil économique et social dans sa décision 1978-10. Dans sa résolution 1979-43 du 11 mai 1979 intitulée « Méthodes de travail du groupe de travail de session chargé d'étudier l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », le Conseil a approuvé les méthodes de travail recommandées par son groupe de travail. A la trente-sixième session, les membres de la commission disposeront du texte de la résolution 1979-43 du Conseil qui contient les méthodes de travail du groupe de travail. A la première session ordinaire du Conseil qui se tiendra cette année, le groupe de travail examinera les rapports présentés par les Etats parties au titre de la première étape du programme établi par le Conseil, dans sa résolution 1988 et concernant les droits qui font l'objet des articles 6 à 9 du Pacte. Dans sa résolution 34/45 du 23 novembre 1979, l'assemblée générale s'est félicitée d'apprendre que le Conseil économique et social avait arrêté définitivement les arrangements pour l'examen des rapports présentés conformément aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et a exprimé l'espoir que le Conseil prendrait des mesures pour examiner ces rapports le plus tôt possible.

Quatrième point. — L'adhésion de la France au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Comme le Gouvernement, nous pensons que l'adhésion au Pacte a — pour ce qui concerne la France — surtout une *valeur symbolique*. En effet le droit social français correspond très largement aux obligations inscrites dans le Pacte lorsqu'il ne va pas sensiblement au-delà.

Le Gouvernement, conformément au droit qui lui est propre et sur lequel le Parlement n'a pas à se prononcer formellement, a néanmoins fait part de son intention d'assortir le dépôt de ses instruments de ratification d'un certain nombre de *réserves et de déclarations dont la portée ne nous paraît pas fondamentale*.

C'est ainsi que le Gouvernement a manifesté l'intention d'indiquer qu'afin cependant d'éviter toute erreur d'appréciation sur la portée du Pacte, il précisera que les *articles 6, 9, 11 et 13 ne doivent*

pas être interprétés comme faisant obstacle à des dispositions réglementant l'accès des étrangers au travail ou fixant des conditions de résidence pour l'attribution de certaines prestations sociales. Une disposition analogue qui tend à faciliter la réglementation du séjour des étrangers en France est également prévue dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques.

Par ailleurs, en vue d'harmoniser nos obligations découlant du Pacte avec celles qui ont été souscrites dans le cadre de la Charte sociale européenne, le Gouvernement indiquera que les *dispositions de l'article 8* qui se rapportent au droit de grève seront appliquées conformément à l'article 6 (paragraphe 4) de la *Charte sociale* selon l'interprétation qui en est donnée à l'annexe de cette Charte. Cette interprétation confère une grande liberté aux Etats.

Enfin, le Gouvernement a indiqué qu'il précisera son intention de considérer que conformément à *l'article 103 de la Charte des Nations Unies*, en cas de conflit entre ses obligations en vertu du Pacte et ses obligations en vertu de la Charte (notamment des articles premier et 2 de celle-ci) ses obligations en vertu de la Charte prévaudront. Une précision analogue figure dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques.

Le Pacte sera applicable à *l'ensemble du territoire de la République*. Le Gouvernement estime en effet que ses dispositions ont assez de souplesse pour que soient conciliables avec elles les particularités juridiques des statuts de large autonomie interne dont sont dotés certains territoires d'Outre-Mer.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations votre rapporteur vous propose de donner un avis favorable au texte qui nous est soumis. Lors de sa réunion du 5 juin 1980 votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a approuvé les conclusions de votre rapporteur.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'adhésion de la République française au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ouvert à la signature à New York le 19 décembre 1966, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au document n° 787 de l'Assemblée Nationale.