

N° 27

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 octobre 2014

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 la ratification
du protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits
économiques, sociaux et culturels,

Par Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1845, 2013 et T.A. 362

Sénat : 660 (2013-2014) et 28 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : POUR UN RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	7
I. LE PIDESC, UN PACTE SOUS SURVEILLANCE	7
A. UN SOCLE DE DROITS INDISPENSABLES AU RESPECT DE LA DIGNITÉ HUMAINE.....	7
B. UN MÉCANISME DE SURVEILLANCE PERFECTIBLE	8
1. <i>Le Comité, garant du respect du pacte</i>	8
2. <i>Un bilan contrasté du mécanisme de surveillance</i>	9
II. LE PROTOCOLE, UN NOUVEAU MÉCANISME DE PLAINTES	10
A. L'ENJEU : UNE MISE EN OEUVRE DU PACTE AU-DELÀ DES PROMESSES	10
B. UN TEXTE À LA FOIS PROGRESSIF ET FLEXIBLE	11
1. <i>L'intégration des mécanismes les plus récents</i>	12
2. <i>Un texte de compromis</i>	13
SECONDE PARTIE : LES STIPULATIONS DU PROTOCOLE VISANT À INSTITUER UN DISPOSITIF DE PLAINTES	15
I. UN TRIPLE MÉCANISME DE CONTRÔLE	15
A. LA PLAINTÉ INDIVIDUELLE, LE CŒUR DU DISPOSITIF.....	15
B. LA COMMUNICATION INTERÉTATIQUE, UN SECOND ÉCHELON DE PROTECTION	16
C. LES POUVOIRS D'ENQUÊTE DU COMITÉ, UNE AVANCÉE RÉCENTE	17
II. DES CLAUSES SUPPLÉMENTAIRES VISANT À PROMOUVOIR LA DIFFUSION DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	18
III. LES DISPOSITIONS TRADITIONNELLES DE MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE	19
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
ANNEXE I : PUBLICATIONS DES OBSERVATIONS GÉNÉRALES DU COMITÉ DESC	26

ANNEXE II : AVIS DE LA CNCDH SUR LE PROTOCOLE..... 28

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du **projet de loi n° 660 (2013-2014)** autorisant la **ratification du Protocole** facultatif se rapportant au **pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** (PIDESC ou « Pacte »).

Adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966, et entré en vigueur le 3 janvier 1976, **le Pacte a été ratifié par la France le 4 novembre 1980**¹.

Il est complété par le **Protocole** facultatif (le « Protocole »), adopté par l'assemblée générale des Nations unies le **10 décembre 2008** et soumis à votre approbation. Entré en vigueur le 5 mai 2013, le Protocole vise à **permettre l'accès à la justice pour les plus pauvres** afin de faire valoir leurs droits à l'alimentation, à la santé ou encore au logement.

En effet, le Protocole autorise les victimes de violation de leurs droits économiques, sociaux et culturels à introduire une **plainte auprès du Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels** des Nations unies (le « Comité »).

Destiné à compléter et non à remplacer les systèmes nationaux, le Protocole présente un double enjeu, celui non seulement de permettre la réparation de dommages subis par les victimes, mais également, d'inciter à faire respecter les droits économiques, sociaux et culturels du Pacte, en en prévenant les violations.

Signé par la France le 11 décembre 2012, le Protocole est soumis à votre approbation afin de compléter le Pacte par un mécanisme de plaintes.

¹ Le Pacte a été ratifié par 162 Etats membres de l'Organisation des Nations unies.

PREMIÈRE PARTIE : POUR UN RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

I. LE PIDESC, UN PACTE SOUS SURVEILLANCE

Le PIDESC est l'instrument de référence pour la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels. Les 162 États parties au Pacte se sont ainsi engagés à respecter, protéger et garantir ces droits. **Son effectivité était jusqu'à présent assurée par un dispositif de surveillance, à la charge des États. Ce dernier va être complété par un mécanisme de recours, en faveur des victimes.**

A. UN SOCLE DE DROITS INDISPENSABLES AU RESPECT DE LA DIGNITÉ HUMAINE

Dans la poursuite de la mise en œuvre des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) adoptée le 10 décembre 1948, **les États membres des Nations unies ont élaboré deux traités internationaux** : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), d'une part, et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), d'autre part, tous deux entrés en vigueur en 1976. Composé de trente et un articles divisés en six parties, ce dernier tend à prohiber toute forme de discrimination en garantissant l'égalité des droits dans les domaines économiques, sociaux et culturels.

Figure n° 1 : Rappel des droits protégés par le PIDESC

- Le droit au **travail** (articles 6, 7 et 8) ;
- le droit de travailler (article 6) ;
- le droit à des conditions de travail justes (article 7) ;
- le droit de former des syndicats et de s'y affilier (article 8) ;
- le droit à la **protection de la famille** (article 10) ;
- le droit à un « **niveau de vie suffisant** » (article 11) qui comprend :
 - l'alimentation,
 - le droit de se vêtir,
 - le droit au logement ;

- le droit au « **meilleur état de santé physique et mentale** » susceptible d'être atteint (article 12) ;
- le droit de bénéficier de la création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie ;
- le droit à l'eau et à l'assainissement (articles 11 et 12 tels qu'interprétés par l'Observation n°15 du Comité DESC) ;
- le droit à la sécurité sociale et aux assurances sociales (article 9) ;
- le droit à l'**éducation** (articles 13 et 14) ;
- le « droit de **participer à la vie culturelle** » et de « bénéficier du progrès scientifique » (article 15) ;

Source : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Contrairement au PIDCP, le texte d'origine du PIDESC ne prévoit pas de dispositif de plaintes.

B. UN MÉCANISME DE SURVEILLANCE PERFECTIBLE

1. Le Comité, garant du respect du pacte

Jusqu'à présent, l'unique contrôle de la mise en œuvre des obligations des États dans le cadre du PIDESC résidait dans **la présentation de rapports tous les cinq ans** par les États¹.

Cette mission de surveillance de la bonne application du Pacte a été confiée au **Comité de l'ONU pour les droits économiques et sociaux**. Créé par une résolution du Conseil économique et social du 28 mai 1985², il a pour rôle de **contrôler les rapports remis périodiquement par les Etats sur la mise en œuvre des droits consacrés par le Pacte**.

Le Comité se compose de dix-huit experts indépendants, reconnus pour leur compétence en matière de droits de l'Homme³. Ils sont élus pour un mandat de quatre ans par les Etats Parties au Pacte⁴. Ils se réunissent à Genève deux fois par an pour une période de trois semaines.

À l'issue de l'examen de chaque rapport présenté par l'Etat Partie, le Comité fait part de ses observations finales, prenant note, dans un premier temps, des points positifs, et dans un second temps formulant les « *sujets de préoccupation* » sur les points où des faiblesses ou des manques ont

¹ « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à présenter, conformément aux dispositions de la présente partie du Pacte, des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte. » *article 16 du Pacte*.

² *Le Comité a été créé en 1985 par le Conseil économique et social (ECOSOC) en charge de la surveillance du Pacte aux termes des articles 16 et suivants de ce dernier.*

³ *Il est composé en majorité d'experts provenant de pays émergents ou en voie de développement.*

⁴ *Cf. résolution 1985/17 du 18 mai 1985*

été constatés. Depuis sa trente-troisième session, le Comité demande à l'État Partie de l'informer, dans son prochain rapport périodique, de toutes les mesures qu'il aura prises pour mettre en œuvre les observations finales.

2. Un bilan contrasté du mécanisme de surveillance

Votre rapporteure tient à observer que **le mécanisme de rapport constitue un exercice dépendant de la bonne volonté des Etats, qui peut, à certains égards, se révéler formel et standardisé.**

Si ce dispositif de contrôle a permis d'engager un dialogue constructif avec la grande majorité des Etats Parties, force est, néanmoins, d'observer que sur les cent soixante-deux Etats parties au Pacte, **trente-trois Etats n'ont pas transmis leur rapport initial au Comité.** Vingt-deux d'entre eux accusent un retard de plus de dix ans¹.

En outre, s'ajoutent aux difficultés des Etats de se conformer à leur obligation de rapporter sur la mise en œuvre du Pacte, celles liées au Comité qui ne parvient pas à examiner les rapports selon la périodicité définie. Au 30 novembre 2012, **le nombre de rapports soumis au Comité, et en attente d'examen, était de quarante-neuf.**

À titre d'illustration, la France a rendu son quatrième rapport périodique au Comité le 23 mai 2013. Celui-ci est toujours en attente d'examen. C'est pourquoi, le Comité a décidé² d'accepter que les Etats Parties puissent présenter un rapport unique, consolidant les éléments à transmettre au titre des premier, deuxième et troisième cycles d'examen.

Enfin, cette obligation de rapporter constitue une garantie nécessaire mais insuffisante car **le mécanisme de rapport ne permet pas de distinguer les « mauvais élèves » des bons.** Seuls les Etats qui ne transmettent aucun rapport font l'objet d'un rappel à l'ordre. L'exercice peut donc être jugé comme formel, en l'absence de la pleine coopération des Etats.

C'est pourquoi, à l'occasion de la proclamation de la Conférence mondiale des droits de l'Homme en 1993, les Etats se sont engagés à élaborer un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels visant à renforcer l'efficacité du Pacte.

Dans un premier temps, en 2002, la Commission des droits de l'Homme a d'abord créé un groupe de travail ayant pour mandat de considérer l'opportunité de ce protocole. Mis en place en 2004, ce n'est qu'en 2006 qu'il fut chargé d'élaborer un texte.

¹ Il s'agit du Bangladesh, du Burkina Faso, du Burundi, du Cap-Vert, du Congo, de la Côte d'Ivoire, de la Dominique, de la Grenade, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, de la Guinée équatoriale, du Lesotho, du Malawi, du Mali, de la Namibie, du Niger, de l'Ouganda, de la République centrafricaine, de Saint-Vincent-et-les-Grenadines, des Seychelles, de la Sierra Leone et de la Somalie.

² Cf. la 55^e session du Comité organisée le 22 novembre 2006.

En réponse à votre rapporteure sur les raisons pour lesquelles le processus d'élaboration fut si long, il a été indiqué qu'« en 1993 des divergences de vues sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels persistaient. Au sein même des pays occidentaux, il n'existait pas de consensus. Ainsi, pour le Royaume-Uni, la Pologne et la Suède, contrairement aux droits civils et politiques, la nature des DESC ne permettrait pas l'établissement d'une procédure contentieuse. Le manque de volonté politique pour dépasser ces divergences explique que l'engagement de 1993 ne fut pas immédiatement suivi d'effets.¹»

Le nouveau Protocole constitue donc une avancée réelle dont l'enjeu réside dans la protection effective des droits économiques, sociaux et culturels.

II. LE PROTOCOLE, UN NOUVEAU MÉCANISME DE PLAINTES

A. L'ENJEU : UNE MISE EN OEUVRE DU PACTE AU-DELÀ DES PROMESSES

La présente ratification vise à **renforcer la mise en œuvre du PIDESC**, en permettant aux personnes dont les droits n'ont pas été respectés, dans le cadre notamment d'expulsions forcées, de refus de scolarisation, de sécurité alimentaire et de soins ou encore des conditions de travail de faire valoir leurs droits.

En effet, ainsi que l'a constaté Mme Geneviève Garrigos, Présidente d'Amnesty International France : « Les droits économiques, sociaux et culturels (DESC) sont toujours considérés comme des droits de « seconde génération », des aspirations politiques qui ne pourraient être satisfaites qu'en périodes de vaches grasses ou pire, des avantages sociaux qui alourdiraient les finances de l'Etat et nuiraient à la santé économique et à la compétitivité des entreprises.

Or avec les droits civils et politiques (DCP), les DESC constituent le socle des droits indispensables au respect à la dignité humaine et consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948. Des droits que les Etats ayant ratifiés le Pacte international relatif aux Droits économiques sociaux et culturels (PIDESC), en vigueur depuis 1976, se sont engagés à respecter.

Cependant des millions de personnes continuent d'en être privées, creusant ainsi le fossé entre les plus riches et ceux qui s'enfoncent dans la pauvreté. Des violations qui entachent la dignité, la sécurité et la liberté en toute impunité. »²

C'est pourquoi, le Protocole tend à lutter contre la violation de ces droits, en accordant aux victimes, individuellement ou en groupe, un recours effectif contre le manquement des Etats à l'égard de leur engagement de respecter les droits énoncés dans le Pacte.

¹ In réponse au questionnaire de votre rapporteure.

² In Huffingtonpost.fr le 3 mai 2013

Ce mécanisme de plainte a également pour conséquence de **préciser la portée et le contenu des droits**, d'une part, et **d'en prévenir la violation**, d'autre part. On peut espérer une évolution des législations nationales en cas de plainte contre un Etat.

Votre rapporteure relève que dès 1998, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) a appelé à une adoption rapide d'un Protocole relatif au PIDESC. Réitérant sa position dans un avis du 5 mai 2011 relatif au Protocole, elle « *recommande au gouvernement de signer et de soumettre à ratification dans les meilleurs délais le Protocole facultatif relatif aux droits économiques sociaux et culturels* »¹.

La Commission n'a émis aucune réserve ou objection dans la perspective de ratification du Protocole. Au contraire, elle relève l'importance de ce Protocole pour la cohérence du système international de protection conventionnelle des droits de l'Homme et celle des engagements de la France en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

De même, les organisations non gouvernementales se sont fortement mobilisées en faveur d'une large ratification du Protocole.

Enfin, votre rapporteure rappelle **qu'un tel système existe déjà dans le cadre des droits civils et politiques**². **Bien que les deux pactes soient intimement liés**³, une inégalité existe entre les victimes de violation des droits civils et politiques et celles de droits économiques, sociaux et culturels. Les premières peuvent introduire un recours auprès du Comité des droits de l'Homme contrairement aux secondes.

Le Protocole tend à réparer cette inégalité, en introduisant un nouveau mécanisme de recours international. Il contribue donc à réaffirmer **l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'Homme**⁴ **ainsi que leur égalité d'importance**.

B. UN TEXTE À LA FOIS PROGRESSIF ET FLEXIBLE

Le Protocole affiche un caractère dual, ayant intégré certaines des stipulations les plus récentes en matière de contrôle de la mise en œuvre des conventions promouvant certains droits ; il demeure, toutefois, un texte de compromis.

¹ Cf. Annexe.

² Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, adopté le même jour que le PIDESC, ne prévoit pas non plus un mécanisme de plainte. Ce dernier a été introduit dans le Protocole facultatif du 16 décembre 1966.

³ Ce constat avait été dressé lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme, tenue à Vienne en 1993, qui a clairement réaffirmé que « les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés ».

⁴ Rappelons que La Charte Internationale des Droits de l'Homme est composée de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

1. L'intégration des mécanismes les plus récents

Le Protocole prévoit **trois types de procédures** : la **plainte individuelle** dite « communication »¹, celle **interétatique**² et enfin une **procédure d'enquête**³.

La France ayant ratifié l'ensemble des autres conventions des Nations unies instituant un mécanisme de communication individuelle à l'exception du protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant⁴, votre rapporteure s'est interrogée sur les éléments distinctifs du présent Protocole.

S'agissant des **conditions de saisine du Comité, de recevabilité, d'intérêt à agir**, celles-ci sont définies de façon identique à celles généralement prévues dans les conventions telles que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; le Protocole facultatif à la convention sur **l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes** ou encore le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux **droits des personnes handicapées**.

Figure n° 2 : Rappel de quelques communications reçues contre la France

« La France a ratifié le PIDCP le 4 novembre 1980 et a adhéré au protocole facultatif le 17 février 1984. Depuis cette date, le Comité s'est prononcé sur 70 communications individuelles. Si depuis l'origine la moyenne est d'environ deux communications individuelles adressées par an au Comité, l'année 2008 a connu un pic avec 8 communications individuelles (liées à la question du port du turban sikh). Depuis cette date, le rythme a fortement ralenti avec une communication par an. Sur le fond, le contentieux le plus important a porté sur la question du port du turban sikh sur les documents officiels d'identité et à l'école.

La France a ratifié le protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 2000. Une seule communication a été introduite contre la France, dans laquelle le comité a établi un constat de violation.

La France a signé la Convention relative aux droits des personnes handicapées le 30 mars 2007 et l'a ratifiée le 18 février 2010. Le Protocole qui prévoit la compétence du Comité pour recevoir et examiner les communications interétatiques et individuelles a été signé le 23 septembre 2008 et ratifié le 18 février 2010. Depuis cette date, le Comité n'a été saisi d'aucune communication individuelle à l'encontre de la France. »

Source : Eléments transmis par le Ministère des affaires étrangères et du développement international

¹ Cf. articles 1 à 9.

² Cf. article 10.

³ Cf. article 11.

⁴ La réflexion sur cette adhésion est encore en cours.

Les différences entre les accords précités et le Protocole résident dans les modalités d’instruction de la communication, et notamment la possibilité pour le Comité de prendre des **mesures provisoires** et de **mener des enquêtes sur le terrain**.

Il convient à ce titre de faire une distinction entre, d’une part, le protocole facultatif au PIDCP qui ne prévoit pas à l’origine¹ de telles possibilités, et les protocoles facultatifs plus récents² qui font l’objet de dispositions spécifiques, qui sont reprises quasiment à l’identique dans le protocole facultatif au PIDESC.

L’introduction de stipulations dans les protocoles facultatifs visant à établir la compétence des comités conventionnels, en matière de mesures conservatoires et de pouvoirs d’enquête, correspond à une volonté de renforcement de la base juridique de leurs décisions.

Dans ce cas, les Etats qui ont ratifié les protocoles facultatifs sont réputés avoir accordé une telle compétence, à défaut pour eux d’avoir formulé une réserve, si la convention le permet. En matière d’enquête dans le cadre du PIDESC, la ratification du Protocole doit être, en plus, suivie d’une déclaration de l’Etat tendant à reconnaître ce pouvoir.

Enfin, le Protocole facultatif au PIDESC **prévoit la possibilité de requêtes interétatiques dans les mêmes conditions que celles prévues par le protocole facultatif au PIDCP**. En revanche, le Protocole facultatif à la convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes et le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées n’organisent pas une telle procédure, eu égard à la nature plus spécifique des droits qu’ils garantissent.

2. Un texte de compromis

Ainsi que le souligne l’étude d’impact, le présent Protocole constitue un « *texte de compromis, permettant le ralliement du plus grand nombre d’Etats* ».

En effet, votre rapporteure observe que le mécanisme de surveillance vise à **concilier** d’une part, **les préoccupations des Etats « sceptiques »** face à la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et

¹ En ce qui concerne le Comité des droits de l’Homme qui est chargé d’examiner les communications concernant les allégations de mauvaise application du PIDCP, la base légale pour prendre des mesures provisoires est l’article 92 de son règlement intérieur. Aucune stipulation ne mentionne la possibilité d’enquête sur le terrain. Dans le cadre du protocole facultatif au PIDCP, les Etats Parties contestent qu’une telle décision puisse revêtir un caractère obligatoire. En effet, une telle possibilité ne résulte pas du protocole facultatif accepté par les Etats Parties. Ces derniers n’ont à aucun moment été consultés sur le règlement intérieur du Comité, et ne sauraient donc se voir engagés sur ces points.

² Le Protocole facultatif à la convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes et le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

culturels, et d'autre part, celles des **Etats souhaitant faire du Comité une cour internationale** compétente pour faire respecter de tels droits.

À titre d'illustration, l'article 7 du Protocole prévoit que le Comité peut « *offrir ses bons offices aux parties concernées en vue d'obtenir un règlement à l'amiable* », sans que celui-ci soit formellement soumis à l'approbation du Comité. Le Comité peut donc être associé dès le début à la recherche d'un tel règlement. Celui-ci met alors fin à l'examen de la communication.

Les conditions de saisine sont également strictement encadrées car non seulement le Comité ne peut recevoir des requêtes que s'il y a épuisement des voies de recours internes, mais d'autres limitations sont posées, notamment : la présentation de la communication dans un délai maximal de douze mois après épuisement des recours internes, l'irrecevabilité des questions qui ont déjà fait l'objet d'un examen et l'irrecevabilité des communications portant sur des faits antérieurs à l'entrée en vigueur du Protocole à l'égard de l'Etat intéressé.

Enfin, votre rapporteure constate que certaines **garanties ont été octroyées aux Etats les plus réservés**, en contrepartie d'un protocole couvrant l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels reconnus dans le PIDESC, sans possibilité pour les Etats de « choisir » uniquement certains d'entre eux. C'est ainsi que l'article 8 prévoit que les communications seront examinées à huis clos.

Pour l'ensemble de ces raisons, il convient d'adopter le projet de loi visant à ratifier le Protocole, tout en demeurant vigilant sur la mise en œuvre des nouveaux mécanismes de contrôle de la bonne application du Pacte. Le Pouvoir d'enquête est en effet conditionné par la reconnaissance individuelle des Etats dans le cadre d'une déclaration¹. Les mesures provisoires sont limitées à des « circonstances exceptionnelles »². Quant aux décisions du Comité, elles ne sont pas juridiquement contraignantes. Elles sont issues de procédures marquées par la confidentialité.

¹ Cf. paragraphe 1 de l'article 11.

² Cf. paragraphe 1 de l'article 5.

SECONDE PARTIE : LES STIPULATIONS DU PROTOCOLE VISANT À INSTITUER UN DISPOSITIF DE PLAINTES

I. UN TRIPLE MÉCANISME DE CONTRÔLE

Afin de renforcer le contrôle de la mise en œuvre du Pacte, **toute violation peut être dénoncée par trois sources différentes**, les victimes, les Etats, le Comité lui-même. Composé d'un préambule et de vingt-deux articles, le Protocole prévoit, en conséquence, trois procédures distinctes, la **communication individuelle, celle interétatique et la procédure d'enquête**.

A. LA PLAINTÉ INDIVIDUELLE, LE CŒUR DU DISPOSITIF

L'**article 1^{er}** attribue la compétence au Comité de recevoir et examiner les « communications », c'est-à-dire les plaintes. Aux termes de l'**article 2**, elles émanent de **particuliers** ou de groupes de particuliers, relevant de la juridiction d'un Etat Partie, lorsque ceux-ci affirment être victimes d'une **violation par un Etat Partie au PIDESC**.

Les **règles de recevabilité**, définies à l'**article 3**, imposent que le Comité vérifie préalablement que tous les recours internes aient été épuisés¹. Est également déclarée irrecevable toute communication qui ne serait pas présentée dans les douze mois suivant l'épuisement des recours internes².

En outre, l'**article 3** poursuit en énumérant l'ensemble des causes d'irrecevabilité que sont le fait pour une communication de porter sur des éléments antérieurs à la date d'entrée du Protocole³ ou sur une question déjà examinée⁴. Enfin, la communication ne peut, sous peine d'irrecevabilité, être « *manifestement mal fondée* »⁵, constituer un abus de droit⁶ ou être incompatible avec les dispositions du Pacte⁷.

La communication doit être présentée par écrit et ne peut être anonyme⁸. En outre, conformément à l'**article 4**, le refus d'examiner une communication peut être fondé sur l'absence « *de désavantage notable subi par l'auteur* ».

¹ Cf. *paragraphe 1 de l'article 3*.

² Cf. *a) du paragraphe 2 de l'article 3*. Cette irrecevabilité ne s'applique pas si la victime démontre qu'elle a été dans l'impossibilité de présenter sa communication dans les délais.

³ Cf. *b) du paragraphe 2 de l'article 3*.

⁴ Cf. *c) du paragraphe 2 de l'article 3*.

⁵ Cf. *e) du paragraphe 2 de l'article 3*.

⁶ Cf. *f) du paragraphe 2 de l'article 3*.

⁷ Cf. *d) du paragraphe 2 de l'article 3*.

⁸ Cf. *g) du paragraphe 2 de l'article 3*.

Pendant l'examen de cette communication, le Comité est compétent pour soumettre « à l'urgente attention de l'Etat Partie intéressé une demande tendant à ce que **l'Etat Partie prenne les mesures provisoires** qui peuvent être nécessaires dans des **circonstances exceptionnelles** pour éviter qu'un éventuel **préjudice irréparable** ne soit causé à la victime », conformément à **l'article 5**.

L'article 6 requiert que le Comité porte « *confidentiellement* » à l'intention de l'Etat Partie toute communication jugée recevable, permettant ainsi à ce dernier de lui **présenter par écrit les explications nécessaires dans un délai de six mois**.

Selon **l'article 7**, l'affaire peut être traitée par **règlement amiable**, mettant ainsi fin à l'examen de la communication. Dans le cas contraire, le Comité doit procéder à l'examen complet de la plainte selon les règles fixées à **l'article 8**. Il se déroule, tout d'abord, à huis clos. **Le Comité doit déterminer le caractère approprié des mesures prises par l'Etat** en gardant à l'esprit « *le fait que l'Etat Partie peut adopter un éventail de mesures pour mettre en œuvre des droits énoncés dans le pacte* »¹.

Aux termes de **l'article 9**, les **constatations** du Comité accompagnées éventuellement de **recommandations** sont alors transmises aux parties intéressées. **L'Etat dispose d'un délai de six mois pour répondre**. Le Comité peut inviter l'Etat à lui transmettre un complément d'information sur les mesures prises en réponse à ces constatations.

B. LA COMMUNICATION INTERÉTATIQUE, UN SECOND ÉCHELON DE PROTECTION

Aux termes de **l'article 10**, tout Etat Partie au Protocole peut, par **déclaration officielle**², reconnaître la compétence du Comité pour **examiner les « plaintes » interétatiques**. Ainsi, si un Etat considère qu'un autre Etat Partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte, il peut adresser à cet Etat une communication écrite et en informer le Comité³.

En tout état de cause, en l'absence de résolution de la question à la satisfaction des deux Etats Parties intéressés, dans un délai de six mois⁴, chacun d'entre eux peut la soumettre au Comité⁵, sous réserve que les recours internes disponibles aient été exercés et épuisés⁶.

¹ Cf. paragraphe 4 de l'article 8.

² Un Etat Partie dépose sa déclaration auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, qui en communique copie aux autres Etats Parties. Une telle déclaration peut être retirée à tout moment au moyen d'une notification adressée au Secrétaire général.

³ Cf. a) du paragraphe 1 de l'article 10.

⁴ Ce délai court à compter de la date de réception de la communication originale par l'Etat destinataire.

⁵ Cf. b) du paragraphe 1 de l'article 10.

⁶ Cf. c) du paragraphe 1 de l'article 10.

S'agissant des **modalités de l'examen de l'affaire** par le Comité, l'article 10 prévoit que les séances se tiennent à huis clos¹. Les Etats Parties intéressés ont le droit de se faire représenter ainsi que de transmettre des observations oralement ou par écrit².

« Avec la célérité voulue »³, le Comité doit remettre aux Etats Parties un rapport qui présente la solution intervenue aux termes de l'éventuel règlement amiable, et dans le cas contraire, les faits pertinents concernant l'objet du différend, le procès-verbal des observations orales et écrites des Etats Parties intéressés, ainsi que « toutes vues qu'il peut considérer pertinentes en la matière ».

Votre rapporteure relève qu'aucune décision du Comité ne revêt de caractère contraignant. Tout en étant soumis au bon vouloir des Etats, cette compétence devrait permettre d'exercer *a minima* une pression supplémentaire sur les Etats.

C. LES POUVOIRS D'ENQUÊTE DU COMITÉ, UNE AVANCÉE RÉCENTE

L'article 11 prévoit la possibilité pour un Etat de reconnaître par le biais d'une déclaration⁴ la compétence du Comité d'effectuer une enquête. Ainsi, recevant des « renseignements crédibles indiquant qu'un Etat Partie porte gravement ou systématiquement atteinte à l'un des droits »⁵ énoncés dans le Pacte, le Comité invite cet Etat à présenter ses observations. Il peut alors charger un de ses membres d'effectuer une enquête pouvant comprendre notamment une visite sur le territoire de cet Etat⁶.

Les résultats de cette dernière, menée dans la plus grande confidentialité, sont présentés à l'Etat Partie qui dispose d'un délai de six mois afin de répondre aux observations et recommandations du Comité⁷.

La procédure achevée, le Comité peut inviter l'Etat à l'informer des mesures prises à la suite de l'enquête, conformément à l'article 12. Il peut également décider de faire **figurer ces résultats dans son rapport annuel**⁸.

¹ Cf. e) du paragraphe 1 de l'article 10.

² Cf. g) du paragraphe 1 de l'article 10.

³ Cf. h) du paragraphe 1 de l'article 10.

⁴ Cf. paragraphe 1 de l'article 11.

⁵ Cf. paragraphe 2 de l'article 11.

⁶ Cf. paragraphe 3 de l'article 11.

⁷ Cf. paragraphes 4 à 6 de l'article 11.

⁸ Cf. article 11.

Aux interrogations de votre rapporteure sur l'éventuelle reconnaissance par la France de la compétence du Comité en matière d'enquêtes, prévues à l'article 11 du Protocole et de communications interétatiques, conformément à l'article 10 du Protocole, il lui a été répondu que « *Les déclarations prévues aux articles 10 et 11 reconnaissant la compétence du comité en matière de requêtes interétatiques et d'enquêtes peuvent être effectuées « à tout moment ». Le Gouvernement est disposé à procéder aux déclarations prévues aux articles 10 et 11 dans un proche avenir, une fois connu les pratiques du Comité en la matière.* »¹

II. DES CLAUSES SUPPLÉMENTAIRES VISANT À PROMOUVOIR LA DIFFUSION DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Afin de garantir l'effectivité de ce droit de réclamation, l'article 13, tout d'abord, impose aux Etats de prendre toutes les mesures nécessaires afin de veiller à ce que les personnes présentant une communication devant le Comité **ne fassent l'objet « d'aucune forme de mauvais traitement ou d'intimidation »**.

Puis l'article 14 promeut la mise en œuvre des droits reconnus dans le Pacte en permettant au Comité de **transmettre**, avec le consentement de l'Etat Partie, **ses observations** ou recommandations **aux institutions des Nations unies**, compétentes sur l'affaire, dont il a été saisi.

En outre, une meilleure application des droits du Pacte requiert un renforcement des capacités nationales des Etats à mettre en œuvre effectivement les droits économiques, sociaux et culturels. C'est pourquoi le Protocole prévoit la création d'un **fonds d'affectation spécial** destiné à fournir aux Etats une assistance spécialisée et technique en ce domaine². Il convient de noter que les contributions à ce fonds par les Etats Parties s'effectueront sur une base volontaire.

Votre rapporteure relève que ce fonds n'a pas été formellement créé. Il revient au Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme de l'ONU d'établir un projet qui sera ensuite transmis pour validation au Secrétaire Général des Nations unies.

¹ In *Questionnaire de votre rapporteure*.

² Cf. *paragraphe III de l'article 14*.

En réponse à votre rapporteure sur la mise en œuvre du fonds, il a été indiqué qu' « à ce jour, aucun calendrier n'a été déterminé et cela ne figure pas parmi les priorités du Haut-Commissariat.

De façon générale, la France s'est assurée qu'un tel fonds ne puisse paraître, indirectement, « rétribuer » les Etats les moins respectueux des droits de l'Homme. La France a notamment obtenu que l'assistance offerte soit « spécialisée et technique », et non « financière », comme le souhaitaient un certain nombre de pays du Sud. »¹

Deux autres modalités de promotion du Pacte résident dans la **remise du rapport annuel du Comité** prévue à l'**article 15**, ainsi que dans l'**engagement des Etats parties à faire connaître et diffuser le Pacte** aux termes de l'**article 16**.

III. LES DISPOSITIONS TRADITIONNELLES DE MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE

L'**article 17** du Protocole prévoit son ouverture à la signature à tous les Etats ayant signé le Pacte. Celle-ci a eu lieu le 24 septembre 2009 .

Son entrée en vigueur, définie à l'**article 18**, est fixée au troisième mois après la date de dépôt auprès du secrétaire général de l'ONU du dixième instrument de ratification ou d'adhésion. Elle est intervenue le **5 mai 2013**. Les dix premiers États à l'avoir ratifié sont : l'Argentine, la Bolivie, la Bosnie-Herzégovine, l'Équateur, le Salvador, la Mongolie, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne et l'Uruguay.

Cet accord peut être modifié conformément à l'article 19 qui autorise tout Etat à soumettre au secrétaire général un **amendement**. Si dans les quatre mois suivant la communication de cette proposition à l'ensemble des Etats Parties, un tiers au moins d'entre eux y sont favorables, l'amendement est alors examiné. Il doit être adopté à une majorité des deux tiers des Etats présents et votant, puis soumis à approbation de l'assemblée générale de l'ONU.

Aux termes de l'**article 20**, tout Etat peut dénoncer le présent Protocole à tout moment. Un tel acte prend effet six mois après la date de notification par le secrétaire général.

¹ In réponses au questionnaire de votre rapporteure.

CONCLUSION

Le présent Protocole soumis à votre examen, **ne crée pas de nouveaux droits mais il renforce l'effectivité** de ceux qui figurent dans le Pacte initial dit PIDESC. En effet, il autorise les personnes à demander réparation, au niveau international, de la violation de leurs droits économiques, sociaux et culturels, tels qu'énoncés dans le PIDESC, après avoir épuisé toutes les voies de recours au niveau national.

Outre ce mécanisme de plainte individuelle auprès du Comité des Nations unies pour les droits économiques, sociaux et culturels, le Protocole permet aux Etats d'informer le Comité d'un éventuel manquement au Pacte par un Etat Partie. Il confère également de nouveaux pouvoirs d'enquête audit Comité.

En l'absence de recul sur l'efficacité du nouveau dispositif¹, votre rapporteure tient toutefois à insister, d'ores et déjà, sur **le caractère politique** que revêt le Protocole. Celui-ci tend à renforcer la portée politique des droits économiques, sociaux et culturels.

Le droit à la santé, à l'éducation, à l'alimentation ou au logement constituent, en effet, des droits indispensables au respect de la dignité humaine. Ils doivent être pleinement mis en œuvre. Toute violation doit être prévenue. C'est l'objet du présent Protocole.

C'est pourquoi votre rapporteure vous propose d'adopter le présent projet de loi.

¹ Aucune communication n'a encore été présentée devant le Comité.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 15 octobre 2014, sous la présidence de M. Christian Cambon, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure sur le **projet de loi n° 660 (2013-2014) autorisant la ratification du Protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.**

Après l'exposé du rapporteur, un bref débat s'est engagé.

M. Joël Guerriau. – Cet accord est présenté comme une promotion des droits relatifs à la dignité humaine. C'est bien mais je ne m'en réjouis qu'à moitié. Pendant ce temps, les Etats-Unis n'ont toujours pas ratifié la convention relative aux droits de l'enfant.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Vous avez raison. Je regrette par ailleurs que la France n'ait pas fait partie des dix premiers pays à avoir ratifié le PIDESC.

M. Jacques Legendre. – Deux cas de figure se présentent lors de l'examen des conventions. Soit le texte est important, soit il ne l'est pas. Si nous sommes dans le premier cas, je m'interroge sur la pertinence de la procédure simplifiée.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Le texte est effectivement important, c'est pourquoi il faut le ratifier. Pour autant, la pertinence de l'organisation d'un débat plus général sur les conventions onusiennes peut se poser.

M. Jacques Legendre. – Rien ne me gêne dans ce texte, mais il pourrait nous offrir une occasion de débattre.

Mme Nathalie Goulet. – On peut toujours demander un débat global sur certaines conventions internationales lors de la semaine réservée au contrôle, à l'instar de la commission des finances qui examine les conventions fiscales.

M. Christian Cambon, président. – Vos remarques sont pertinentes. On observe parfois des délais invraisemblables entre la signature d'un accord et son examen au Sénat. Le Bureau peut être saisi d'une demande de débat global sur la politique conventionnelle du gouvernement ou sur certains textes. C'est pourquoi, en l'espèce, il convient de maintenir le vote en procédure simplifiée du présent protocole. On sollicitera un débat général sur certains sujets plus tard. Il est, en effet, important de prendre des initiatives visant à revaloriser les travaux du Sénat. Certaines idées circulent comme la diffusion à la télévision de certaines de nos séances de commission afin de restituer la qualité des débats qui s'y déroulent.

M. Jacques Legendre. – Sous réserve des observations du président, je voterai donc le texte.

Puis la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité.

Elle a proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 *decies* du règlement du Sénat.

ANNEXE I : PUBLICATIONS DES OBSERVATIONS GÉNÉRALES DU COMITÉ DESC

Le Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels a publié des « observations générales » dans lesquelles il précise son interprétation des dispositions du Pacte I, notamment sur les points suivants :

- la nature juridique des obligations contenues dans le Pacte (n° 3/1990 de l'art. 2 al. 1 Pacte I) ;
- l'application du Pacte au niveau national (n° 9/1998) ;
- le droit au logement (n° 4/1991 et 7/1997 de l'art. 11, al.1 Pacte I) ;
- la situation des personnes handicapées (n° 5/1994) ;
- les droits économiques, culturels et sociaux des personnes âgées (n° 6/1995) ;
- le droit à l'éducation (n° 11/1999 de l'art. 14 Pacte I et n° 13/1999 de l'art. 13 Pacte I) ;
- le droit à une nourriture suffisante (n° 12/1999 de l'art. 11 Pacte I) ;
- le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (n° 14/2000) ;
- le droit à l'eau (n° 15/2002) ;
- le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels (n° 16/2005 de l'art. 3 Pacte I) ;
- le droit au travail (n° 18/2005 de l'art. 6 Pacte I) ;
- le droit à la sécurité sociale (n° 19/2008 de l'art. 9 Pacte I)
- la non discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (n° 20/2009 de l'art 2, par. 2 du Pacte I) ;
- le droit de chacun à participer à la vie culturelle (n ° 21/2009 de l'art. 15, par. 1 a Pacte I).

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

ANNEXE II : AVIS DE LA CNCDH SUR LE PROTOCOLE



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

(Adopté en assemblée plénière le 5 mai 2011)

1. Le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après le Protocole) a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution A/RES/63/117 du 10 décembre 2008. Ce texte habilite le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies à recevoir et examiner des communications présentées par des particuliers ou groupes de particuliers concernant des allégations de violations des droits garantis par le Pacte. Il établit ainsi une symétrie avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966. Ouvert à signature le 24 septembre 2009, le Protocole entrera en vigueur trois mois après le recueil des dix ratifications nécessaires¹.
2. La France a joué un rôle moteur au moment des négociations autour du Protocole, notamment au sein du groupe de travail du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies qui a rédigé le texte. Son rapport de mai 2008 soumis au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU) soulignait l'importance de « *favoriser activement l'achèvement rapide de la négociation relative à un protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui permette que l'ensemble des droits reconnus par le Pacte puissent faire l'objet de communications individuelles* ». Dans le suivi à mi-parcours des recommandations et engagements complémentaires de l'EPU effectué en juin 2010, la France – après avoir rappelé son engagement actif en faveur de l'élaboration du Protocole – indiquait que « *l'exercice par tous les citoyens de droits économiques, sociaux et culturels appell[ait] la mise en place de mécanismes efficaces dont ce Protocole participe* » et annonçait que « *des discussions inter-ministérielles [avaient] été initiées en vue d'une signature prochaine du protocole par la France* ». Elle n'a à ce jour toujours pas signé le texte.
3. La CNCDH suit depuis l'origine les travaux visant la création d'un mécanisme de mise en oeuvre du Pacte. Ainsi, dans son avis du 18 février 1998 portant sur la 54^{ème} session de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, elle soulignait la nécessité « *d'aboutir à l'adoption rapide d'un Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels visant à instituer un mécanisme de communications* ». Elle a par la suite renouvelé sa recommandation par une lettre du Président du 22 octobre 2001. En mars 2008, alors que les négociations étaient engagées au sein des Nations Unies, la CNCDH a de nouveau rendu un avis dans lequel elle examinait le projet de Protocole proposé et formulait plusieurs suggestions d'améliorations. Enfin, à la suite de l'adoption du Protocole, le Président de la CNCDH a, par courrier du 5 novembre 2009 adressé au Ministre des Affaires étrangères et européennes, réitéré l'importance de signer et de ratifier cet instrument le plus rapidement possible.

¹ Trente-cinq Etats ont signé le Protocole et trois Etats parties au Pacte (Equateur, Espagne et Mongolie) l'ont ratifié. Cf. le tableau des signatures et des ratifications en annexe.

La cohérence du système international de protection conventionnelle des droits de l'homme

4. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fait partie de la Charte internationale des droits de l'homme et constitue, à ce titre, le socle de la protection internationale des droits de l'homme. Il est donc essentiel qu'il soit pourvu d'un mécanisme de communications individuelles. Cela fait plus de 40 ans qu'un mécanisme similaire existe au profit des droits civils et politiques. L'adoption du Protocole constitue donc une véritable avancée en matière de protection effective des droits économiques, sociaux et culturels en vertu des principes d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'homme.
5. L'entrée en vigueur du Protocole contribuera à la cohérence du système international dans la mesure où, en plus du mécanisme précité, une grande majorité des comités conventionnels des Nations Unies ont aujourd'hui compétence pour recevoir des communications individuelles. Elle mettra ainsi fin à une distinction entre catégories de droits née d'un combat idéologique dépassé.
6. Les instruments internationaux dotés d'un comité d'experts indépendants chargé du suivi de leur application sont, en effet, presque tous pourvus, ou en passe de l'être, d'un mécanisme de communications individuelles. Le Comité des droits de l'homme depuis l'origine, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité contre la torture et plus tardivement le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes - à la suite d'un protocole additionnel adopté en 1999 - font tous déjà application de mécanismes de communications individuelles qui ont été acceptés par la France. C'est également le cas des instruments les plus récents comme la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées - sur la base de la déclaration facultative faite par la France à compter du 9 décembre 2008 -, de la Convention relative aux droits des personnes handicapées - qui est assortie d'un Protocole ratifié par la France le 18 février 2010-, ou encore de la Convention relative aux droits de l'enfant pour laquelle un troisième Protocole facultatif est actuellement en discussion. La CNCDH considère donc qu'il est essentiel, afin de contribuer à la cohérence du système international et d'aligner le régime applicable au Pacte sur celui des autres conventions, que la France s'engage le plus rapidement possible dans le processus de signature et de ratification de ce Protocole prôné depuis le début des années 1990.

La cohérence des engagements de la France en matière de droits économiques, sociaux et culturels

7. La France, à travers ses engagements européens et internationaux, permet déjà à des personnes de formuler des réclamations auprès d'instances indépendantes au sujet d'allégations de violations de droits économiques, sociaux et culturels dont elle serait responsable. Plusieurs instruments conventionnels consacrent en effet certains droits économiques et sociaux dans des domaines particuliers, comme, pour n'en citer que certains, celui des droits des personnes handicapées, de la discrimination raciale et de la discrimination à l'égard des femmes. Or, comme précédemment indiqué, ces dispositions peuvent déjà faire l'objet de communications individuelles à l'encontre de la France.
8. De plus, la France est partie à de nombreuses conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT). Elle a également ratifié en 1999 la Charte sociale européenne révisée de 1996 ainsi que son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives auprès du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe. La Cour européenne des droits de l'homme, par une jurisprudence extensive, a elle-même rendu des décisions en matière de droits sociaux, à côté de la liberté syndicale expressément prévue à l'article 11 de la Convention européenne.

9. A la lumière de ces mécanismes existants, il convient de rappeler d'une part qu'une requête est irrecevable si elle « a trait à une question déjà examinée » par le Comité ou « qui a déjà fait l'objet ou qui fait l'objet d'un examen dans le cadre d'une autre procédure d'enquête ou de règlement au niveau international » (article 3§2 c), ce qui évite tout risque de double emploi. D'autre part, l'éventail des droits protégés par le Pacte est plus vaste que dans la plupart des autres instruments consacrant des droits économiques, sociaux et culturels, ce qui rend la création d'un instrument de communications individuelles rattaché au Pacte tout à fait essentiel. Enfin, il s'agit ici de conférer un droit de réclamations individuelles c'est-à-dire émanant de particuliers ou groupes de particuliers portant sur des situations concrètes et précises, et non collective, comme le mécanisme de la Charte sociale européenne, c'est-à-dire présentées par des organisations ou syndicats qui visent, de manière notamment préventive, à dénoncer des pratiques de masse ou des législations insuffisantes, inadaptées ou inappliquées. Ainsi, la signature et la ratification du Protocole facultatif au Pacte non seulement s'inscriraient dans la lignée des engagements de la France en la matière, mais constituerait également un progrès significatif pour la protection des droits garantis par le Pacte, qui n'est pas complètement assurée par le système actuel.
10. L'adhésion au Protocole serait également cohérente avec la reconnaissance progressive de la justiciabilité interne des droits économiques, sociaux et culturels. Outre les mesures législatives nationales qui ont été prises en faveur de droits sociaux, la Cour de cassation a en effet, à plusieurs reprises, admis l'applicabilité directe de certaines stipulations du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a implicitement reconnu l'effet direct des articles 6 et 7 (droit au travail) du Pacte². La Chambre sociale a, elle aussi, invoqué à plusieurs reprises le Pacte pour motiver ses décisions³. Récemment, elle s'est fondée sur l'article 6 du Pacte pour écarter l'application d'une disposition de droit local⁴. Par ailleurs, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, admettent sans difficulté l'application directe des Conventions internationales du travail⁵. Par conséquent, la signature et la ratification du Protocole s'inscriraient dans ce mouvement de justiciabilité grandissante et de mise en œuvre effective des droits économiques, sociaux et culturels au niveau national, assurant une application pleine et entière du principe de subsidiarité. Il apparaît cependant utile de rappeler que le mécanisme de communications prévu par le Protocole facultatif n'aura en soi pas d'incidence sur la question de l'applicabilité directe des droits contenus dans le Pacte que la Cour de cassation reconnaît au cas par cas. En effet, les décisions des comités ne sont pas des décisions juridictionnelles contraignantes mais des recommandations émanant d'organes composés d'experts indépendants, venant compléter la vue d'ensemble de la situation à travers les rapports périodiques.
11. A la lumière des développements nationaux et de l'expérience tirée des mécanismes existants⁶, le nombre de requêtes qui atteindront le Comité des droits économiques, sociaux et culturels sera en réalité très certainement limité, et ce d'autant qu'il ne pourra être saisi que sous certaines conditions strictes (épuisement des voies de recours internes - contrairement au Comité européen des droits sociaux -, délai de douze mois, question qui n'a pas déjà fait l'objet d'un examen, faits postérieurs à l'entrée en vigueur du Protocole). Ces conditions permettent, par exemple, au Comité des droits de l'homme de faire face au nombre important de communications qui lui sont transmises puisque, à la suite de l'examen de recevabilité, peu de

² Cass. Crim. 15 octobre 1991, n°90-86791.

³ Cass. Soc. 15 juin 2000, n° 98-12.469 et Cass. Soc. 30 janvier 2001, n°00-82.341.

⁴ Cass. Soc., *Eichenlaub c. Axia France*, 16 décembre 2008.

⁵ Par exemple: CE 19 octobre 2005, n°283471 ; Cass. Soc. 1^{er} juillet 2008, n°07-44.124.

⁶ En douze ans, le Comité européen des droits sociaux a enregistré 66 réclamations, dont 23 dirigées contre la France, ce qui fait moins de deux réclamations par an. De son côté, le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du travail a traité 45 affaires contre la France depuis 1951, dont trois en cours, pour violation des Conventions n° 87 et 98. De plus, depuis 1919, sept réclamations contre la France, émanant d'organisations professionnelles, ont été examinées, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT.

demandes sont déclarées recevables. La règle de l'épuisement des voies de recours internes implique que les plaintes recevables seront limitées mais porteront sur des litiges inédits qui n'ont pas pu être tranchés par le juge national.

12. La France se doit de jouer un rôle d'impulsion en la matière, en particulier à l'échelle européenne. Plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont déjà signé le Protocole et l'Espagne l'a ratifié⁷. La signature et la ratification du Protocole par la France, au regard de son rôle particulièrement actif lors des négociations, auraient un effet d'entraînement en faveur de la signature et de la ratification du Protocole pour les autres Etats européens. Cette position serait plus à même de prendre en compte la volonté exprimée par la France lors de la rédaction de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de protéger sans distinction les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels consacrés dans la Charte. Elle serait en outre cohérente avec les autres engagements pris dans le cadre de l'Union européenne, comme les directives de 2000 et 2004 sur le respect du principe de non-discrimination, ainsi qu'avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.
13. La France se doit également de faire preuve d'exemplarité lorsqu'elle défend l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme dans le cadre des Nations Unies, afin d'être à même d'encourager la signature et la ratification des instruments internationaux et des mécanismes de garantie, dans le cadre de sa diplomatie bilatérale ou de l'EPU, comme dans sa politique de coopération et de développement.

Rappelant ses positions de principe constantes et saluant le rôle moteur joué par la France lors de l'adoption du Protocole, la CNCDH :

1. **Recommande au gouvernement de signer et de soumettre à ratification dans les meilleurs délais le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.**
2. **Demande au gouvernement de rendre compte des progrès accomplis en la matière dans le cadre du suivi de l'Examen périodique universel.**
3. **Encourage le gouvernement à mobiliser ses partenaires européens pour créer une dynamique permettant une entrée en vigueur rapide du Protocole.**
4. **Demande aux institutions nationales des droits de l'homme européennes de se mobiliser en faveur d'une large ratification du Protocole, avec l'appui des organes de la société civile, notamment les ONG et les syndicats.**
5. **Recommande au gouvernement français et aux institutions européennes de faire une place à la promotion du Protocole dans leur politique de coopération et dans leur dialogue politique avec les Etats tiers.**
6. **Recommande le soutien aux initiatives de la société civile en faveur d'une large ratification du Protocole en vue de contribuer à la promotion de l'effectivité des deux Pactes.**

(Résultat du vote : 35 voix pour, 0 contre, 0 abstention)

⁷ Il s'agit de la Belgique, de la Finlande, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, de la Slovaquie et de la Slovénie. Comme indiqué, l'Espagne a, quant à elle, ratifié le Protocole.