



N° 1845

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 mars 2014.

PROJET DE LOI

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

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Jean-Marc AYRAULT,
Premier ministre,

PAR M. Laurent FABIUS,
ministre des affaires étrangères.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966. Il est en vigueur depuis le 3 janvier 1976. La France l'a ratifié le 4 novembre 1980.

Le PIDESC garantit aux hommes et aux femmes des droits égaux dans les domaines économiques, sociaux et culturels et prohibe toute forme de discrimination.

Il comprend :

– un préambule dans lequel il rappelle « que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées » ;

– trente et un articles divisés en six parties : la partie III (**articles 6 à 15**) expose les droits à protéger. Ceux-ci comprennent le droit de travailler (**article 6**), le droit à des conditions de travail justes (**article 7**), le droit de s'affilier aux syndicats et de former des syndicats (**article 8**), le droit à la sécurité sociale (**article 9**), le droit à la protection de la famille (**article 10**), le droit à un niveau de vie suffisant, comprenant le droit d'accès à la nourriture, au vêtement et au logement (**article 11**), le droit à la santé (**article 12**), le droit à l'éducation (**article 13**) et le droit à la culture (**article 15**).

Les États parties s'engagent à prendre des mesures spécifiques pour rendre effectifs les principes d'égalité et de non discrimination ainsi que les droits qui sont énoncés dans le Pacte.

Il prévoit un mécanisme de surveillance (**articles 16 et suivants**) confié au Conseil économique et social (ECOSOC) qui a créé en 1985 un organe, le comité des droits économiques, sociaux et culturels chargé d'étudier les rapports que les États parties doivent lui soumettre tous les cinq ans. Lors de cet examen, l'État est entendu et doit répondre aux

questions du comité. Celui-ci rédige ensuite des « observations finales » dans lesquelles il expose ses préoccupations et recommandations.

Contrairement au pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), le PIDESC ne disposait pas de mécanisme de communications, individuelles ou collectives.

Un protocole au pacte international des droits économiques sociaux et culturels fut donc élaboré et adopté le 10 décembre 2008 pour permettre la mise en place d'un mécanisme de plainte auprès du comité des droits économiques, sociaux et culturels pour la violation des droits économiques, sociaux et culturels protégés par le pacte. Ce protocole est entré en vigueur le 5 mai 2013, trois mois après le dépôt du dixième instrument de ratification conformément à l'article 18§1 de pacte. Aujourd'hui, quarante-cinq États l'ont signé, et onze États l'ont ratifié dont trois États membres de l'UE (Espagne, Slovaquie, Portugal).

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes et porte-parole du Gouvernement, a signé ce protocole le 11 décembre 2012, au nom de la France.

L'objet principal de ce protocole tel qu'il figure à l'**article 2** est de créer un nouveau mécanisme de communication à l'attention des particuliers ou groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un État partie qui affirment être victimes d'une violation par cet État partie d'un des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le pacte.

De plus, l'**article 5** du protocole facultatif donne la compétence au comité de prononcer des mesures provisoires à l'égard de l'État-partie mais limite cette possibilité à l'existence « de circonstances exceptionnelles » et à un risque de « préjudice irréparable ». Le cadre semble ainsi suffisamment précis ce qui devrait permettre de limiter le recours à de telles mesures.

Par ailleurs, les articles 10 et 11 prévoient la possibilité pour un État partie au protocole facultatif de reconnaître par le biais d'une déclaration officielle la compétence du comité afin d'effectuer une enquête sur place et en matière de plainte interétatique.

Enfin, l'**article 14** du protocole organise la collaboration du comité et des autres instances internationales compétentes et prévoit la création d'un fonds d'affectation spéciale destiné à fournir aux États parties une

assistance spécialisée et technique en vue d'une meilleure application des droits reconnus dans le pacte.

Telles sont les principales observations qu'appelle le protocole facultatif au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant la ratification du protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre des affaires étrangères, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée la ratification du protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York le 11 décembre 2012, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 12 mars 2014.

Signé : Jean-Marc AYRAULT

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères

Signé : Laurent FABIUS

PROTOCOLE

facultatif se rapportant au pacte international
relatif aux droits économiques,
sociaux et culturels,
signé à New York le 11 décembre 2012

PROTOCOLE
facultatif se rapportant au pacte international
relatif aux droits économiques,
sociaux et culturels

Préambule

Les Etats Parties au présent Protocole,

Considérant que, conformément aux principes proclamés dans la Charte des Nations unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Notant que la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits et que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation,

Rappelant que la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent que l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si sont créées les conditions permettant à chacun de jouir de ses droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux,

Réaffirmant que tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés,

Rappelant que chacun des Etats Parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après dénommé le 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 Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives,

Considérant que, pour mieux assurer l'accomplissement des fins du Pacte et l'application de ses dispositions, il conviendrait d'habiliter le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ci-après dénommé le Comité) à s'acquitter des fonctions prévues dans le présent Protocole,

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

Compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications

1. Tout Etat Partie au Pacte qui devient Partie au présent Protocole reconnaît que le Comité a compétence pour recevoir et examiner les communications prévues par les dispositions du présent Protocole.

2. Le Comité ne reçoit aucune communication intéressant un Etat Partie au Pacte qui n'est pas Partie au présent Protocole.

Article 2

Communications

Des communications peuvent être présentées par des particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un Etat Partie, qui affirment être victimes d'une violation par cet Etat Partie d'un des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte. Une communication ne peut être présentée au nom de particuliers ou groupes de particuliers qu'avec leur consentement à moins que l'auteur ne puisse justifier qu'il agit en leur nom sans un tel consentement.

Article 3

Recevabilité

1. Le Comité n'examine aucune communication sans avoir vérifié que tous les recours internes ont été épuisés. Cette règle ne s'applique pas dans les cas où la procédure de recours excède des délais raisonnables.

2. Le Comité déclare irrecevable toute communication qui :

- a) N'est pas présentée dans les douze mois suivant l'épuisement des recours internes, sauf dans les cas où l'auteur peut démontrer qu'il n'a pas été possible de présenter la communication dans ce délai ;
- b) Porte sur des faits antérieurs à la date d'entrée en vigueur du présent Protocole à l'égard de l'Etat Partie intéressé, à moins que ces faits ne persistent après cette date ;
- c) A trait à une question qu'il a déjà examinée 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 ;
- d) Est incompatible avec les dispositions du Pacte ;
- e) Est manifestement mal fondée, insuffisamment étayée ou repose exclusivement sur des informations diffusées par les médias ;
- f) Constitue un abus du droit de présenter une communication ;
- g) Est anonyme ou n'est pas présentée par écrit.

Article 4

Communications dont il ne ressort pas un désavantage notable

Le Comité peut, si nécessaire, refuser d'examiner une communication dont il ne ressort pas que l'auteur a subi un désavantage notable, à moins que le Comité ne considère que la communication soulève une grave question d'importance générale.

Article 5

Mesures provisoires

1. Après réception d'une communication et avant de prendre une décision sur le fond, le Comité peut à tout moment sou-

mettre 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 ou aux victimes de la violation présumée.

2. Le Comité ne préjuge pas de sa décision sur la recevabilité ou le fond de la communication du simple fait qu'il exerce la faculté que lui donne le paragraphe 1 du présent article.

Article 6

Transmission de la communication

1. Sauf s'il la juge d'office irrecevable sans en référer à l'Etat Partie intéressé, le Comité porte confidentiellement à l'attention de cet Etat Partie toute communication qui lui est adressée en vertu du présent Protocole.

2. Dans un délai de six mois, l'Etat Partie intéressé présente par écrit au Comité des explications ou déclarations apportant des précisions sur l'affaire qui fait l'objet de la communication en indiquant, le cas échéant, les mesures correctives qu'il a prises.

Article 7

Règlement amiable

1. Le Comité met ses bons offices à la disposition des Etats Parties intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de la question fondé sur le respect des obligations énoncées dans le Pacte.

2. Tout accord de règlement amiable met un terme à l'examen de la communication présentée en vertu du présent Protocole.

Article 8

Examen des communications

1. Le Comité examine les communications qui lui sont adressées en vertu de l'article 2 du présent Protocole en tenant compte de toute la documentation qui lui a été soumise, étant entendu que cette documentation doit être communiquée aux parties intéressées.

2. Le Comité examine à huis clos les communications qui lui sont adressées en vertu du présent Protocole.

3. Lorsqu'il examine une communication présentée en vertu du présent Protocole, le Comité peut consulter, selon qu'il conviendra, la documentation pertinente émanant d'autres organes ou institutions spécialisées, fonds, programmes et mécanismes des Nations unies et d'autres organisations internationales, y compris des systèmes régionaux des droits de l'homme, et toute observation ou commentaire de l'Etat Partie concerné.

4. Lorsqu'il examine les communications qu'il reçoit en vertu du présent Protocole, le Comité détermine le caractère approprié des mesures prises par l'Etat Partie, conformément aux dispositions de la deuxième partie du Pacte. Ce faisant, il garde à l'esprit le fait que l'Etat Partie peut adopter un éventail de mesures pour mettre en œuvre les droits énoncés dans le Pacte.

Article 9

Suivi des constatations du Comité

1. Après avoir examiné une communication, le Comité transmet ses constatations sur la communication, accompagnées, le cas échéant, de ses recommandations aux parties intéressées.

2. L'Etat Partie examine dûment les constatations et les éventuelles recommandations du Comité et soumet dans les six mois au Comité une réponse écrite contenant des informations sur toute action menée à la lumière des constatations et recommandations du Comité.

3. Le Comité peut inviter l'Etat Partie à lui soumettre un complément d'information sur les mesures prises en réponse à ses constatations ou à ses éventuelles recommandations, y compris, si le Comité le juge approprié, dans les rapports ultérieurs de l'Etat Partie présentés au titre des articles 16 et 17 du Pacte.

Article 10

Communications interétatiques

1. Tout Etat Partie au présent Protocole peut déclarer à tout moment, en vertu du présent article, qu'il reconnaît la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications dans lesquelles un Etat Partie affirme qu'un autre Etat Partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte. Les communications présentées en vertu du présent article ne peuvent être reçues et examinées que si elles émanent d'un Etat Partie qui a fait une déclaration reconnaissant, en ce qui le concerne, la compétence du Comité. Le Comité ne reçoit aucune communication visant un Etat Partie qui n'a pas fait une telle déclaration. La procédure ci-après s'applique à l'égard des communications reçues conformément au présent article :

a) Si un Etat Partie au présent Protocole estime qu'un autre Etat Partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte, il peut appeler, par communication écrite, l'attention de cet Etat sur la question. L'Etat Partie peut aussi informer le Comité de la question. Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la communication, l'Etat destinataire fera tenir à l'Etat qui a adressé la communication des explications ou toutes autres déclarations écrites éliminant la question, qui devront comprendre, dans toute la mesure possible et utile, des indications sur ses règles de procédure et sur les moyens de recours exercés, pendants ou encore ouverts ;

b) Si la question n'est pas réglée à la satisfaction des deux Etats Parties intéressés dans un délai de six mois à compter de la date de réception de la communication originale par l'Etat destinataire, l'un et l'autre auront le droit de la soumettre au Comité, en adressant une notification au Comité ainsi qu'à l'autre Etat intéressé ;

c) Le Comité ne peut connaître d'une affaire qui lui est soumise qu'après s'être assuré que tous les recours internes disponibles ont été exercés et épuisés. Cette règle ne s'applique pas dans les cas où, de l'avis du Comité, la procédure de recours excède des délais raisonnables ;

d) Sous réserve des dispositions de l'alinéa c) du présent paragraphe, le Comité met ses bons offices à la disposition des Etats Parties intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de la question fondé sur le respect des obligations énoncées dans le Pacte ;

e) Le Comité tient ses séances à huis clos lorsqu'il examine les communications prévues dans le présent article ;

f) Dans toute affaire qui lui est soumise conformément à l'alinéa b) du présent paragraphe, le Comité peut demander aux Etats Parties intéressés visés à l'alinéa b) de lui fournir tout renseignement pertinent ;

g) Les Etats Parties intéressés visés à l'alinéa b) du présent paragraphe ont le droit de se faire représenter lors de l'examen de l'affaire par le Comité et de présenter des observations oralement ou par écrit, ou sous l'une et l'autre forme ;

h) Le Comité doit, avec la célérité voulue à compter du jour où il a reçu la notification visée à l'alinéa b) du présent paragraphe, présenter un rapport comme suit :

i) Si une solution a pu être trouvée conformément aux dispositions de l'alinéa d) du présent paragraphe, le Comité se borne, dans son rapport, à un bref exposé des faits et de la solution intervenue ;

ii) Si une solution n'a pu être trouvée conformément aux dispositions de l'alinéa d) du présent paragraphe, le Comité expose, dans son rapport, les faits pertinents concernant l'objet du différend entre les Etats Parties intéressés. Le texte des observations écrites et le procès-verbal des observations orales présentées par les Etats Parties intéressés sont joints au rapport. Le Comité peut également communiquer aux seuls Etats Parties intéressés toutes vues qu'il peut considérer pertinentes en la matière.

Pour chaque affaire, le rapport est communiqué aux Etats Parties intéressés.

2. Les Etats Parties déposent la déclaration qu'ils auront faite conformément au paragraphe 1 du présent article auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, qui en communique copie aux autres Etats Parties. Une déclaration peut être retirée à tout moment au moyen d'une notification adressée au Secrétaire général. Ce retrait est sans préjudice de l'examen de toute question qui fait l'objet d'une communication déjà transmise en vertu du présent article ; aucune autre commu-

nication d'un Etat Partie ne sera reçue en vertu du présent article après que le Secrétaire général aura reçu notification du retrait de la déclaration, à moins que l'Etat Partie intéressé n'ait fait une nouvelle déclaration.

Article 11

Procédure d'enquête

1. Un Etat Partie au présent Protocole peut déclarer à tout moment qu'il reconnaît la compétence du Comité aux fins du présent article.

2. Si le Comité reçoit des renseignements crédibles indiquant qu'un Etat Partie porte gravement ou systématiquement atteinte à l'un des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte, il invite cet Etat Partie à coopérer avec lui aux fins de l'examen des informations ainsi portées à son attention et à présenter ses observations à leur sujet.

3. Se fondant sur les observations éventuellement formulées par l'Etat Partie intéressé, ainsi que sur tout autre renseignement crédible dont il dispose, le Comité peut charger un ou plusieurs de ses membres d'effectuer une enquête et de lui rendre compte d'urgence de ses résultats. Cette enquête peut, lorsque cela se justifie et avec l'accord de l'Etat Partie, comporter une visite sur le territoire de cet Etat.

4. L'enquête se déroule dans la confidentialité et la coopération de l'Etat Partie est sollicitée à tous les stades de la procédure.

5. Après avoir étudié les résultats de l'enquête, le Comité les communique à l'Etat Partie intéressé, accompagnés, le cas échéant, d'observations et de recommandations.

6. Après avoir été informé des résultats de l'enquête et des observations et recommandations du Comité, l'Etat Partie présente ses observations à celui-ci dans un délai de six mois.

7. Une fois achevée la procédure d'enquête entreprise en vertu du paragraphe 2 du présent article, le Comité peut, après consultations avec l'Etat Partie intéressé, décider de faire figurer un compte rendu succinct des résultats de la procédure dans son rapport annuel prévu à l'article 15 du présent Protocole.

8. Tout Etat Partie ayant fait la déclaration prévue au paragraphe 1 du présent article peut, à tout moment, retirer cette déclaration par voie de notification adressée au Secrétaire général.

Article 12

Suivi de la procédure d'enquête

1. Le Comité peut inviter l'Etat Partie intéressé à inclure dans le rapport qu'il doit présenter conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, des indications détaillées sur les mesures qu'il a prises à la suite d'une enquête effectuée en vertu de l'article 11 du présent Protocole.

2. Au terme du délai de six mois visé au paragraphe 6 de l'article 11, le Comité peut, au besoin, inviter l'Etat Partie intéressé à l'informer des mesures prises à la suite d'une telle enquête.

Article 13

Mesures de protection

L'Etat Partie prend toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les personnes relevant de sa juridiction ne fassent l'objet d'aucune forme de mauvais traitements ou d'intimidation du fait qu'elles adressent au Comité des communications au titre du présent Protocole.

Article 14

Assistance et coopération internationales

1. Le Comité transmet, s'il le juge nécessaire, et avec le consentement de l'Etat Partie intéressé, aux institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations unies et aux autres organismes compétents, ses observations ou recommandations concernant des communications et demandes indiquant un besoin de conseils ou d'assistance techniques, accompagnés, le cas échéant, des commentaires et suggestions de l'Etat Partie sur ces observations ou recommandations.

2. Le Comité peut aussi porter à l'attention de ces entités, avec le consentement de l'Etat Partie intéressé, toute question que soulèvent les communications examinées en vertu du présent Protocole qui peut les aider à se prononcer, chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à aider l'Etat Partie à progresser sur la voie de la mise en œuvre des droits reconnus dans le Pacte.

3. Il sera établi, conformément aux procédures pertinentes de l'Assemblée générale, un fonds d'affectation spéciale, qui sera administré conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations unies, destiné à fournir aux Etats Parties une assistance spécialisée et technique, avec le consentement de l'Etat Partie intéressé, en vue d'une meilleure application des droits reconnus dans le Pacte, de manière à contribuer au renforcement des capacités nationales dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte du présent Protocole.

4. Les dispositions du présent article ne préjugent pas de l'obligation de chaque Etat Partie de s'acquitter des engagements contractés en vertu du Pacte.

Article 15

Rapport annuel

Dans son rapport annuel, le Comité inclut un récapitulatif de ses activités au titre du présent Protocole.

Article 16

Diffusion et information

Tout Etat Partie s'engage à faire largement connaître et à diffuser le Pacte et le présent Protocole, ainsi qu'à faciliter l'accès aux informations sur les constatations et recommandations du Comité, en particulier pour les affaires concernant cet Etat Partie, et de le faire selon des modalités accessibles aux personnes handicapées.

Article 17

Signature, ratification et adhésion

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature de tous les Etats qui ont signé ou ratifié le Pacte, ou qui y ont adhéré.

2. Le présent Protocole est soumis à la ratification de tout Etat qui a ratifié le Pacte ou qui y a adhéré. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

3. Le présent Protocole sera ouvert à l'adhésion de tout Etat qui a ratifié le Pacte ou qui y a adhéré.

4. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

Article 18

Entrée en vigueur

1. Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date de dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies du dixième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chaque Etat qui ratifiera le présent Protocole, après le dépôt du dixième instrument de ratification ou d'adhésion, le Protocole entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 19

Amendements

1. Tout Etat Partie peut proposer un amendement au présent Protocole et le soumettre au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. Le Secrétaire général communique les propositions d'amendement aux Etats Parties, en leur demandant de lui faire savoir s'ils sont favorables à la convocation d'une réunion des Etats Parties en vue d'examiner ces propositions et de se prononcer sur elles. Si, dans les quatre mois qui suivent la date de cette communication, un tiers au moins des Etats Parties

se prononcent en faveur de la convocation d'une telle réunion, le Secrétaire général convoque la réunion sous les auspices de l'Organisation des Nations unies. Tout amendement adopté par une majorité des deux tiers des Etats Parties présents et votants est soumis pour approbation à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, puis pour acceptation à tous les Etats Parties.

2. Tout amendement adopté et approuvé conformément au paragraphe 1 du présent article entre en vigueur le trentième jour suivant la date à laquelle le nombre d'instruments d'acceptation atteint les deux tiers du nombre des Etats Parties à la date de son adoption. Par la suite, l'amendement entre en vigueur pour chaque Etat Partie le trentième jour suivant le dépôt par cet Etat de son instrument d'acceptation. L'amendement ne lie que les Etats Parties qui l'ont accepté.

Article 20

Dénonciation

1. Tout Etat Partie peut dénoncer le présent Protocole à tout moment en adressant une notification écrite au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. La dénonciation prend effet six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire général.

2. Les dispositions du présent Protocole continuent de s'appliquer à toute communication présentée conformément aux articles 2 et 10 ou à toute procédure engagée conformément à l'article 11 avant la date où la dénonciation prend effet.

Article 21

Notification par le Secrétaire général

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies notifiera à tous les Etats visés au paragraphe 1 de l'article 26 du Pacte :

- a) Les signatures, ratifications et adhésions ;
- b) La date d'entrée en vigueur du présent Protocole et de tout amendement adopté au titre de l'article 19 ;
- c) Toute dénonciation au titre de l'article 20.

Article 22

Langues officielles

1. Le présent Protocole, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations unies.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies transmettra une copie certifiée conforme du présent Protocole à tous les Etats visés à l'article 26 du Pacte.

PROJET DE LOI

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

NOR : MAEJ1400800L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de l'accord ou convention

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après le « PIDESC ») a été adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 16 décembre 1966. Il est en vigueur depuis le 3 janvier 1976. La France l'a ratifié le 4 novembre 1980.

Le PIDESC garantit aux hommes et aux femmes des droits égaux dans les domaines économiques, sociaux et culturels et prohibe toute forme de discrimination. **Il prévoit un mécanisme de surveillance (articles 16 et suivants)** confié au Conseil économique et social (ECOSOC) qui a créé en 1985 un organe, **le Comité des droits économiques, sociaux et culturels chargé d'étudier les rapports que les Etats parties doivent lui soumettre tous les 5 ans**. Lors de cet examen, l'Etat est entendu et doit répondre aux questions du Comité. Celui-ci rédige ensuite des « observations finales » dans lesquelles il expose ses préoccupations et recommandations.

Contrairement au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après le « PIDCP »), le PIDESC ne disposait pas de mécanisme de communications, individuelles ou collectives.

Le Protocole facultatif au PIDESC fut donc adopté le 10 décembre 2008 pour permettre la mise en place d'un mécanisme de plainte auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour la violation des droits économiques, sociaux et culturels protégés par le Pacte.

Ce protocole a été ouvert à la signature en septembre 2009. Depuis, 45 Etats l'ont signé, et il a été ratifié par 11 Etats. Il est entré en vigueur le 5 mai 2013.

La France l'a signé à New York le 11 décembre 2012.

L'objet principal de ce protocole tel qu'il figure à l'article 2 est de créer un nouveau mécanisme de plainte individuelle sous la compétence du comité des droits économiques, sociaux et culturels. De plus, l'article 5 du protocole facultatif donne la compétence au comité de prononcer des mesures provisoires à l'égard de l'Etat-partie mais limite cette possibilité à l'existence « de circonstances exceptionnelles » et d'un risque de « préjudice irréparable ». Le cadre semble ainsi suffisamment précis ce qui devrait permettre de limiter le recours à de telles mesures.

Par ailleurs, les articles 10 et 11 prévoient la possibilité pour un Etat Partie au Protocole facultatif de reconnaître par le biais d'une déclaration officielle la compétence du comité afin d'effectuer une enquête sur place et en matière de plainte interétatique.

Enfin, l'article 14 du Protocole organise la collaboration du Comité et des autres instances internationales compétentes et prévoit la création d'un fonds d'affectation spéciale destiné à fournir aux États Parties une assistance spécialisée et technique en vue d'une meilleure application des droits reconnus dans le Pacte.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

- Conséquences économiques

/

- Conséquences financières

/

- Conséquences sociales

Les droits économiques culturels et sociaux seront renforcés d'une manière générale, par la mise en place d'un mécanisme de communication.

- Conséquences environnementales

/

- Conséquences juridiques

La France a ratifié le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels le 4 novembre 1980. En vertu de ce pacte, la France a l'obligation de protéger, respecter et garantir les droits économiques, sociaux et culturels.

De nombreuses conventions reconnaissant les droits économiques, sociaux et culturels ont été ratifiées par la France notamment la majorité des conventions de l'Organisation internationale du travail, y compris les huit fondamentales, la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, et la Charte sociale européenne de 1996, révisée en 1999.

Le protocole facultatif vient compléter la palette de mécanismes de plaintes internationaux déjà existants. A titre indicatif, la France a déjà ratifié des protocoles facultatifs instituant un mécanisme de communications individuelles pour plusieurs conventions de l'ONU. Ainsi, elle a ratifié le protocole facultatif au PIDCP le 17 février 1984, le Protocole facultatif à la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes le 9 juin 2000 et le protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées le 18 février 2010. Le protocole facultatif au pacte international pour les droits économiques, sociaux et culturels, s'inscrit dans la même logique.

Certaines conventions de l'Onu prévoient aussi directement – sans passer par un protocole facultatif - la possibilité pour les Etats, s'ils en font la déclaration en ce sens, de reconnaître la compétence d'un comité pour recevoir et examiner des communications individuelles présentées par des particuliers ou groupes de particuliers qui prétendent être victime d'une violation d'un des droits garantis par ladite Convention. Ainsi, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales (article 14), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains et dégradants (article 22), et la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (article 31) instituent un mécanisme de communication identique à celui prévu par les protocoles facultatifs mentionnés ci-dessus. La France a ratifié ces trois conventions respectivement le 28 juillet 1971, le 18 février 1986, et le 23 septembre 2008 et a procédé aux déclarations reconnaissant la compétence de ces comités pour recevoir et examiner les communications respectivement le 15 août 1982, le 23 juin 1988, et le 9 décembre 2008.

Ainsi, à ce jour, 6 comités onusiens peuvent déjà recevoir et examiner des communications contre la France de la part de particuliers estimant qu'ils sont victimes d'une violation d'un des droits garantis par l'une des 6 conventions que la France a ratifiée. Au système des comités onusiens, il faut ajouter une procédure de réclamations collectives prévue par le protocole additionnel de la Charte sociale européenne de 1995 relevant du Conseil de l'Europe. Ce mécanisme prévoit la possibilité pour les organisations non-gouvernementales habilitées, à présenter des réclamations devant le Comité européen des droits sociaux concernant une violation alléguée de la Charte Sociale Européenne.

Le protocole facultatif au pacte international pour les droits économiques sociaux et culturels ne crée pas de nouveaux droits économiques et sociaux. Il vise uniquement à établir un mécanisme de communication devant le comité des droits économiques sociaux et culturels concernant une violation alléguée du pacte international. Par ailleurs, les décisions de ce comité ne sont pas juridiquement contraignantes. Enfin, la procédure d'enquête prévue à l'article 11 conditionne la possibilité d'une visite sur place à l'accord de l'Etat partie, et les mesures provisoires prévues à l'article 5 sont limités à des circonstances « exceptionnelles » dans le cas d'un préjudice « irréparable ». Il résulte de tous ces éléments que le protocole additionnel au pacte international aux droits économiques, sociaux et culturels, comme les trois autres protocoles facultatifs instituant un mécanisme de communications précédemment ratifiés par la France, ne saurait constituer une atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, et que sa ratification ne comporte donc pas de risque de contrariété à la constitution.

Par ailleurs, le protocole facultatif ne crée aucun nouveau droit et n'est donc pas susceptible d'entrer en contrariété avec d'autres traités déjà souscrit par la France, notamment les traités européens et leur droit dérivé. La ratification du présent protocole n'implique de plus pas de modification préalable du droit interne.

Si les décisions du comité dans le cadre du mécanisme de communication ne sont certes pas contraignantes sur le plan juridique, la ratification du protocole facultatif donne néanmoins compétence au comité pour prononcer des constats de violation qui peuvent mettre en cause notre législation sur la scène internationale sur des points politiquement sensibles.

A titre d'exemple, ce mécanisme de communication se rapproche du système de réclamation collective institué par le protocole additionnel à la Charte sociale européenne, dans le cadre duquel la France a été mise en cause de façon répétée par les décisions du Comité Européen des droits sociaux (CEDS) au sujet des évacuations de campements illicites de populations roms ou sur le paiement des heures supplémentaires aux fonctionnaires de police. Au total, sur l'ensemble des 103 réclamations instruites par le Comité à ce jour, 31 concernaient la France, soit plus de 30% des réclamations.

Par ailleurs, le mécanisme de communication prévu par le protocole additionnel au PIDESC est similaire à celui qui existe déjà pour les droits civils et politiques que la France a ratifié le 17 février 1984. A ce jour, le comité des droits de l'Homme compétent pour constater d'éventuelle violation du PIDCP a rendu en moyenne deux décisions par an concernant des communications dirigées contre la France. Les dernières décisions ont notamment constaté la violation de dispositions du PIDCP par la France à l'égard des personnes d'origine sikhs en raison du renvoi d'un établissement d'enseignement public pour port du « keski » (communication n° 1852/2008), en raison du refus de renouvellement de la carte de résident en l'absence de photographie d'identité avec la tête nue (communication n°1876/2009), ou en raison de l'obligation d'apparaître tête nue dans les photographies de passeports (communication n° 1928/2010).

Le Gouvernement considère que compte tenu de la nature des droits garantis par le PIDESC et des conditions de recevabilité définies à l'article 3 du protocole additionnel, les risques juridiques s'ils ne sont certes pas inexistant, demeurent néanmoins limités et ne sont donc pas de nature à faire obstacle à la ratification du protocole additionnel.

- *Conséquences administratives*

Dans un premier temps, les conditions de recevabilité devraient limiter le nombre d'affaires communiquées. En effet, l'article 3 du protocole facultatif prévoit que le Comité n'examine au fond une communication que dans un délai de douze mois après l'épuisement des voies de recours, concernant une question qui n'a pas déjà fait l'objet d'un examen dans le cadre d'une autre procédure d'enquête ou de règlement au niveau international. Il n'est cependant pas exclu que le nombre de communications puisse augmenter au fil du temps.

A titre d'exemple, la France a ratifié en 1999 le protocole additionnel prévoyant un mécanisme de réclamations collectives concernant les violations alléguées de la charte sociale européenne qui constitue un mécanisme de protection des droits économiques et sociaux comparable au protocole facultatif du PIDESC. Depuis 1999, 31 réclamations ont été introduites devant le comité, soit une moyenne de deux réclamations par an.

Le suivi des communications effectué au sein de la direction juridique du ministère des affaires étrangères, ne semble pas nécessiter à court terme la création de moyens humains supplémentaires.

III – Historique des négociations

Contrairement au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne disposait pas de mécanisme de communications, individuelles ou collectives.

En 1993, la Conférence mondiale des droits de l'Homme (Vienne) a proclamé que tous les droits de l'Homme sont "universels, indissociables, interdépendants et intimement liés". A cette occasion les Etats se sont engagés à élaborer un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cet engagement ne fut pas immédiatement suivi d'effets.

En France, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), dans son avis du 16 février 1998, appelait déjà à l'adoption rapide d'un protocole instituant un mécanisme de communications.

En 2002, la Commission des droits de l'Homme a adopté une résolution en faveur de la création d'un groupe de travail en vue de l'élaboration d'un protocole. Mis en place à partir de 2004, et se réunissant une fois par an, il a eu d'abord pour mandat de considérer l'opportunité de ce protocole. Mais en 2006, le Conseil des droits de l'Homme nouvellement créé a décidé d'élargir le mandat de ce groupe de travail afin qu'il travaille à l'élaboration d'un projet de protocole. Il ne s'agissait plus de débattre de l'opportunité de ce protocole, mais de son contenu. Présidé par Catarina de Albuquerque (Portugal), il a présenté un premier projet qui a été examiné en juillet 2007.

La France a participé activement aux travaux du groupe de travail chargé de l'élaboration du protocole facultatif se rapportant au PIDESC et s'est impliquée pour favoriser l'aboutissement des négociations et l'adoption du Protocole facultatif.

La France faisait partie du "Groupe des amis du protocole", constitué pour soutenir les travaux de la présidence portugaise du groupe de travail aux côtés du Portugal, de l'Allemagne, de la République Tchèque, de la Finlande, de l'Espagne, et du Chili. Dans ce cadre, la France s'est attachée à trouver un texte de compromis, permettant le ralliement du plus grand nombre d'Etats: promouvoir l'adoption du protocole facultatif, sans pour autant faire du Comité une cour internationale des droits économiques, sociaux et culturels.

La France a également organisé un séminaire consacré spécifiquement au protocole, à Nantes en septembre 2005.

La France a par ailleurs soutenu les efforts de lobbying menés par le Portugal dans les différentes enceintes internationales, en particulier lors de la 63^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations unies, durant laquelle l'adoption du protocole était une priorité pour la France.

La 5^{ème} et dernière session du groupe de travail chargé de l'élaboration d'un protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui s'est réunie à Genève du 31 mars au 4 avril 2008 a été conclusive et le projet de protocole a été adopté par le groupe de travail, puis par le Conseil des droits de l'Homme et enfin par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 2008.

IV – Etat des signatures et ratifications

Le Protocole au Pacte international des droits économiques sociaux et culturels est entré en vigueur le 5 mai 2013, trois mois après le dépôt du dixième instrument de ratification conformément à l'article 18§1 du pacte. Aujourd'hui, 45 Etats l'ont signé et 11 Etats l'ont ratifié dont 3 Etats membres de l'Union Européenne (Espagne, Slovaquie, Portugal).

Mme Najat Vallaud-Belkacem, Ministre des droits des femmes et porte-parole du Gouvernement, a signé ce protocole le 11 décembre 2012, au nom de la France.

V - Déclarations ou réserves

Il n'est pas envisagé de formuler de réserve préalable à la ratification du protocole facultatif.

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 ». Compte tenu de la nature des compétences dévolues, le Gouvernement examinera l'opportunité de procéder à ces déclarations une fois établie la pratique du Comité en la matière.

