

Ratification française du Protocole Facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Ce qui avait de l'importance, ce qui n'en avait pas

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
(PIDESC)

Sophie Grosbon



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1026>

DOI : 10.4000/revdh.1026

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Sophie Grosbon, « Ratification française du Protocole Facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Ce qui avait de l'importance, ce qui n'en avait pas », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 08 décembre 2014, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1026> ; DOI : 10.4000/revdh.1026

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.

Tous droits réservés

Ratification française du Protocole Facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Ce qui avait de l'importance, ce qui n'en avait pas

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)

Sophie Grosbon

- 1 Le 13 novembre 2014, la France a ratifié le protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Elle devient donc le 18^{ème} Etat Partie à ce protocole, adopté le 10 décembre 2008 et entré en vigueur le 5 mai 2013 : des particuliers ou des groupes de particuliers peuvent désormais saisir le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CODESC) et alléguer d'une violation par la France d'un des droits énoncés dans le Pacte¹. La Plateforme DESC, collectif d'une trentaine d'organisations qui a activement milité en faveur de cette ratification salue « ce vote historique qui marque une avancée majeure pour la protection et la justiciabilité de l'ensemble des droits humains en France ».
- 2 Pourtant, la lecture des très brèves discussions parlementaires sur le projet de ratification conduit à s'interroger sur la réelle importance accordée à ce texte par les autorités françaises². Ces travaux préparatoires témoignent en effet soit d'une volonté délibérée de minimiser l'impact du Protocole Facultatif pour faciliter l'adoption d'un texte auquel la France ne pouvait pas ne pas être Partie, soit d'une interprétation extrêmement restrictive de la portée du protocole, soit de ces deux positions tout à fait conciliables. En effet, l'impact juridique du Protocole facultatif est écarté (1°), au profit de la mise en valeur d'un effet mobilisateur d'une ratification, dont toutes les potentialités ne sont même pas utilisées (2°).

1°/- Un impact juridique ignoré

- 3 C'est en particulier la lecture de l'étude d'impact de la ratification qui laisse pantois au point d'interroger le sérieux accordé à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels : la ratification du Protocole facultatif n'aurait ainsi aucune conséquence économique et financière (A) et ne serait en rien susceptible d'entrer en contrariété avec le droit de l'Union européenne (B).

A – Absence de conséquences économiques et financières

- 4 Selon l'étude d'impact, « *les droits économiques culturels et sociaux seront renforcés d'une manière générale, par la mise en place d'un mécanisme de communication* », mais ce dernier n'aura aucune conséquence économique et financière. Or, il paraît difficile de renforcer ces droits sans adopter des politiques publiques qui elles auront nécessairement un coût. Il ne s'agit pas ici d'arguer de la spécificité des droits sociaux qui pour leur réalisation entraînerait obligatoirement des dépenses budgétaires, tant on sait que cet argument a nuit durablement à la justiciabilité de ces droits³. Mais il s'agit de rappeler que la réalisation de tous les droits de l'Homme a un coût qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels⁴.
- 5 Le rapport à la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi cite d'ailleurs des exemples de communications intentées devant le Comité européen des droits sociaux ou devant le Comité des droits de l'Homme qui ont abouti à des constatations de manquements par la France à ses engagements et qui pourraient également faire l'objet de communications semblables devant le Comité des droits économiques sociaux et culturels. Il s'agit notamment d'affaires relatives à l'organisation du temps de travail des cadres⁵, aux droits des populations roms⁶, au régime des heures supplémentaires des officiers de polices⁷, à la scolarisation des enfants autistes⁸ et à l'exclusion des enfants sikhs des établissements publics en raison du port du turban religieux traditionnel⁹. Le rapporteur insiste également sur toutes les observations critiques émises par le CODESC lors de son examen du rapport de la France sur les progrès accomplis dans la réalisation du Pacte (article 16) : faible niveau de l'aide au développement, discriminations à l'égard des femmes notamment issues des minorités et vivant en zone urbaine sensible ; situation des jeunes ou des personnes handicapées ; discriminations raciales persistantes dans l'emploi ; importance de la précarité ; absence de droit au logement effectif ; difficulté d'accès à la santé ; absence de reconnaissance des minorités¹⁰. Or, potentiellement, ces questions peuvent désormais faire l'objet d'une communication individuelle.
- 6 Il est alors possible d'estimer que la ratification du Protocole n'aura aucune conséquence économique et financière : on présume ainsi que si le Comité des droits économiques, sociaux et culturels constate une violation du Pacte par la France, il ne sera pas donné suite à son rapport et les politiques publiques insuffisantes potentiellement à l'origine de la violation ne seront pas pour le moins modifiées. L'étude d'impact précise fort justement que « *les décisions de ce comité ne sont pas juridiquement contraignantes* ». Elle admet que les constats de violation du PIDESC « *peuvent mettre en cause notre législation sur la scène internationale sur des points politiquement sensibles* », mais « *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 ».

- 7 L'étude d'impact de la ratification du Protocole sur l'obligation de mettre en œuvre le droit de l'Union européenne paraît tout aussi incomplète.

B – Absence de contrariété éventuelle avec le droit de l'Union européenne

- 8 Selon l'étude d'impact, « *le protocole facultatif ne crée aucun nouveau droit et n'est donc pas susceptible d'entrer en contrariété avec d'autres traités déjà souscrits par la France, notamment les traités européens et leur droit dérivé* ». Il est pourtant possible d'espérer qu'un Comité spécialisé dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels sera plus méticuleux dans la recherche d'un réel équilibre entre l'exercice des libertés économiques et la protection des droits sociaux que ne l'est la Cour de justice de l'Union européenne¹¹. De son côté, le Comité européen des droits sociaux a d'ailleurs déjà eu l'occasion de relever « *qu'il ne résulte ni de la place des droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne ni des procédures d'élaboration du droit dérivé à leur égard [...] une présomption [de] conformité des textes juridiques de l'Union européenne à la Charte sociale européenne* »¹².
- 9 Il est également possible de penser que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, à l'instar du Comité européen des droits sociaux¹³, pourra dénoncer les mesures d'austérité telles que celles imposées par la Grèce sous la très forte influence de la Troïka (Commission européenne, Banque centrale européenne et Fonds monétaire international). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a d'ailleurs mis en garde les Etats contre les mesures d'austérité drastiques. Outre que celles-ci ne doivent pas en tout état de cause nier les droits garantis par le Pacte, « *elles peuvent aussi être un facteur d'insécurité sociale et d'instabilité politique et avoir de graves répercussions, en particulier pour les personnes et les groupes défavorisés et marginalisés* ». « *Dans ces circonstances, le Comité insiste sur le fait que tout changement de politique ou ajustement envisagé doit satisfaire les critères suivants : premièrement, la politique en question doit être temporaire et ne rester en vigueur que le temps que durera la période de crise. Deuxièmement, elle doit être nécessaire et proportionnée à la situation, c'est-à-dire que l'adoption de toute autre politique, ou l'absence de mesures, aurait des effets encore plus néfastes sur les droits économiques, sociaux et culturels. Troisièmement, la politique ne doit pas être discriminatoire et doit comprendre toutes les mesures possibles, y compris sur le plan fiscal, pour favoriser les transferts sociaux afin d'atténuer les inégalités qui tendent à se creuser en période de crise, et faire en sorte que les droits des personnes et des groupes défavorisés et marginalisés ne soient pas touchés de façon disproportionnée. Quatrièmement, la politique en question doit prévoir un minimum indispensable de droits ou un seuil minimum de protection sociale, tel que défini par l'Organisation internationale du Travail, et les protéger en toutes circonstances* »¹⁴.
- 10 Alors que l'étude d'impact de la loi de ratification relativise les conséquences du Protocole facultatif, il convient de se demander ce qui aux yeux des autorités en rendait la ratification « *indispensable* ». Les travaux préparatoires montrent à cet égard que c'est « *l'image de la France* » et l'effet d'entraînement de sa ratification qui présentent un intérêt majeur. Pourtant, même ce rôle mobilisateur est exploité de manière insuffisante.

*

2°/- Un effet mobilisateur limité

- 11 Le rapport à la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi souligne l'absence de caractère contraignant des rapports du CODESC. Dès lors, si la ratification française est indispensable, c'est parce qu'au niveau interne un constat de violation par le Comité pourrait écorner l'image de la France de telle manière qu'elle serait poussée à changer son comportement (A). Mais c'est surtout parce qu'au niveau international la France, qui se veut ambassadrice en matière de droit de l'Homme doit à cet égard servir de modèle (B).

A – La portée symbolique mais incitative d'un éventuel manquement de la France

- 12 Selon le rapport à la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi et selon l'avis de la Commission consultative des droits de l'Homme, le Protocole facultatif offre des garanties supplémentaires par rapport aux autres instruments de protection des droits de l'Homme auxquels la France est déjà partie : il ouvre un droit de communications individuelles (et non seulement collectives ou catégorielles) pour faire valoir un éventail de droits plus vastes.
- 13 Toutefois, ce mécanisme est très faiblement contraignant pour les Etats : les conditions de recevabilité des communications individuelles sont restrictives, les constatations et recommandations du CODESC n'ont pas à être exécutées par les Etats, qui doivent seulement les examiner dûment et informer le Comité sur les suites qui y sont données (article 9). Quant aux procédures de communications interétatiques et d'enquête, elles doivent faire l'objet d'une déclaration facultative d'acceptation pour s'appliquer à un Etat donné. En outre, la procédure interétatique vise avant tout à trouver un règlement amiable, et en cas d'échec les vues du Comité ne seront remises qu'aux seuls Etats intéressés (article 10). Quant à la procédure d'enquête, les visites du Comité sur le territoire de Etat soupçonné d'atteintes graves et systématiques au PIDESC et la publication des résultats des investigations dépendent d'un accord express de ce dernier (article 11)¹⁵.
- 14 Dès lors, selon le rapport parlementaire, à défaut de contraintes juridiques et par delà celles-ci, les rapports du Comité pourraient avoir « une portée symbolique potentiellement non négligeable » : « Un constat de violation du Pacte induit en effet **une stigmatisation sur la scène internationale**. Pour les démocraties occidentales en particulier, qui sont soucieuses de leurs opinions publiques et font de la défense des droits de l'homme un axe important de leur politique étrangère, la répercussion en termes d'image serait très négative. De ce point de vue, les décisions du Comité pourraient en fait avoir une portée qui va bien au-delà de leur force juridique, et le protocole constituer un puissant incitatif à mieux respecter les droits garantis par le Pacte et à donner rapidement suite aux avis du Comité ». L'expérience française face aux autres procédures de communications onusiennes ou européennes ne montre pas nécessairement un tel empressement. Mais il est vrai que la principale force de frappe de

ce type de procédure est l'*effet name & shame* et donc l'appropriation qu'en fait la société civile nationale et internationale.

- 15 Or, comme le note le rapport parlementaire « *cet impact ne peut exister que si ces décisions sont publiques* » et le gouvernement devrait associer bien davantage le parlement à la rédaction du rapport français ainsi qu'à la réception des observations finales du Comité. L'association des parlements à la procédure de contrôle sur rapport et la diffusion des travaux des organes onusiens fait d'ailleurs parti des recommandations régulières des différents Comités aux Etats parties.
- 16 Le souci de l'image de la France peut donc donner une portée aux recommandations du Comité au niveau interne. C'est également cette préoccupation mais dans sa dimension internationale qui est mis en valeur en faveur de la ratification.

B – La portée incitative mais incomplète de la ratification française

- 17 Le Protocole a été ouvert à ratification le 10 décembre 2008. Il a fallu 6 ans pour que sa ratification soit en discussion devant le Parlement français. Dès lors le rapport à la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi insiste sur l'urgence de la ratification : « *il est à présent urgent que la France ratifie ce protocole. Outre les **garanties supplémentaires** en termes de protection des droits que l'on peut en attendre, c'est une **nécessité pour notre image**. La France s'est engagée sur la scène internationale pour la promotion des droits économiques, sociaux et politiques, notamment par le canal des négociations pour l'élaboration et l'adoption du protocole. Il serait incompréhensible aux yeux des autres États que nous mettions de la mauvaise volonté à le ratifier. Cela décrédibiliserait notre engagement en faveur des droits de l'homme, et risquerait de fragiliser le processus de ratification du protocole et, partant, du Pacte dont il renforce la portée* ». La ratification française est donc une nécessité aux vus de l'engagement du pays en faveur du protocole lors des négociations et de l'effet d'entraînement ou au contraire de repli que provoquerait auprès des autres Etats la réaction française à un tel texte.
- 18 Cependant, même dans cette optique, la ratification française est décevante : contrairement au Salvador, au Portugal et à la Finlande, la France a refusé de procéder aux déclarations d'acceptation des procédures d'enquêtes et de communications interétatiques (article 10 et 11 du Protocole). Les autres Etats ne pourront donc pas saisir le Comité en alléguant que la République française ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte et celle-ci ne pourra pas non plus utiliser cette procédure à l'encontre d'Etats qui ne respecteraient pas leurs engagements en matière de droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité ne pourra pas enquêter sur des allégations d'atteintes graves et systématiques aux droits énoncés dans le Pacte par la France. Le rapporteur à l'Assemblée nationale « souhaite évidemment que les choses n'en restent pas là et que cette position évolue, car notre pays se doit d'être moteur en matière de protection des droits de l'homme ». Le rapport rappelle également à quel point ses procédures sont faiblement contraignantes pour l'Etat qui y souscrit¹⁶. Aux interrogations de la rapporteur de la commission des affaires étrangères du Sénat, le Gouvernement a répondu que les déclarations reconnaissant la compétence du comité en matière de requêtes interétatiques et d'enquêtes peuvent être effectuées « *à tout moment* » et qu'il est disposé à y procéder « *dans un proche avenir, une fois connu les pratiques du Comité en la matière* ». Pourtant il est difficilement concevable que les pratiques du Comité en matière de communications interétatiques et de procédures d'enquêtes soient connues « *dans un*

proche avenir » vu le faible nombre d'Etats ayant accepté ces mécanismes et les délais nécessaires à la mise en œuvre de ceux-ci.

*

**

- 19 Les travaux préparatoires sur la ratification du protocole facultatif sont donc centrés autour de la nécessité de ratifier un texte qui pourra être mobilisé par l'opinion publique en vue de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels et du rôle d'impulsion de la France en matière de protection internationale des droits de l'Homme. Ils laissent de côté au moins trois questions importantes qui mériteraient d'être approfondies pour renforcer la crédibilité du mécanisme et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.
- 20 Tout d'abord, sous l'ancienne Présidence de la République, la ratification avait été repoussée en raison d'un doute sur les compétences juridiques et sur l'impartialité des membres du Comité¹⁷. Depuis sa création en 1985, celui-ci est composé de 18 experts indépendants « dont la compétence dans le domaine des droits de l'homme est reconnu ». Ils sont élus par le Conseil économique et social des Nations Unies en tenant compte « d'une répartition géographique équitable et de la représentation des diverses formes de systèmes sociaux et juridiques »¹⁸. Les travaux préparatoires à la ratification ne précisent ni ce qui alimentait les craintes sur les compétences et l'impartialité de ces experts, ni ce qui a permis de lever ces doutes. A nos yeux, en tout état de cause, la présence extrêmement réduite de femmes au sein du Comité interroge sérieusement sur les compétences d'un organe appelé à se prononcer sur les droits sociaux des plus vulnérables.
- 21 Ensuite, parmi les autres réticences du Gouvernement à l'égard du Comité figurait le fait que celui-ci décerne au sein de ces rapports « les bons et mauvais points » « de manière à peu près égalitaire entre les différents Etats parties, sans qu'il soit vraiment possible d'illustrer l'engagement de tel Etat en faveur des droits économiques, sociaux et culturels, ou, a contrario, les mauvaises pratiques de tel autre Etat »¹⁹. La critique est fondée mais excessive : les observations finales permettent de saluer les bonnes pratiques et de pointer du doigt les mauvaises. Elles n'opèrent pas un classement entre les Etats en fonction de leur respect des droits économiques, sociaux et culturels, si bien qu'aucun ne peut s'en prétendre « champion », ni se voir assigner un rôle de « cancre ». Cette absence de classement vaut même en présence d'Etats ayant le même niveau de développement. Chacun a des progrès à faire, chacun peut connaître ce qui aux yeux du Comité constitue les bonnes et les mauvaises pratiques des autres. Ce mécanisme est indispensable à une acceptation internationale du contrôle, qui ne doit pas imposer aux Etats un modèle qui leur paraîtrait au mieux inapproprié au pire impérialiste.
- 22 Enfin, lors des négociations, certains pays ont fermement tenu à la création d'un fonds destiné à fournir une assistance aux Etats en vue d'une meilleure application des droits reconnus dans le Pacte (article 14§3). La France a obtenu que cette assistance soit « spécialisée et technique » et non financière pour éviter qu'« un tel fonds ne puisse paraître, indirectement, "rétribuer" les Etats les moins respectueux des droits de l'Homme ». A ce jour, le fonds n'a pas été créé. Le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme qui doit établir un projet en ce sens ne semble pas en faire une priorité²⁰.

*

- 23 **Loi n° 2014-1352 du 13 novembre 2014** autorisant la ratification du protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, **parue au JO n° 263 du 14 novembre 2014**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (PIDESC) : la procédure quasi-juridictionnelle de communications individuelles devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels entrera en vigueur le 5 mai 2013, – ADL du 13 février 2013.
2. Un sénateur critique d'ailleurs le choix en faveur d'une procédure simplifiée pour procéder à cette ratification, procédure *a priori* inadaptée à un texte dont la rapporteur vante « l'importance ». Devant la pertinence de l'organisation d'un débat plus général, mais face à la hâte soudaine à ratifier, il est alors simplement proposé « un débat global sur certaines conventions internationales lors de la semaine réservée au contrôle » (Comptes rendus des réunions de la Commission des affaires étrangères, de la Défense et des forces armées).
3. Diane ROMAN (dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Pedone, 2012.
4. Olivier DE SCHUTTER, « Le Protocole Facultatif au Pacte International Relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels », *Revue belge de droit international*, vol. 39, n° 1, 2006, p. 53.
5. CEDS, aff. 9/2000, 16/2003, 22/2003, 55/2009, 56/2009.
6. CEDS, aff. 33/2006, 39/2006, 51/2008, 63/2010, 64/2011 et 67/2011.
7. CEDS, aff. 38/2006, 57/2009, 68/2011.
8. CEDS, aff. 13/2002, 81/2012.
9. CDH, comm. 1852/2008.
10. E/C.12/FRA/CO/3.
11. CJCE, 11 décembre 2007, Vicking, aff. C-438/05 ; CJCE, 18 décembre 2007, Laval, aff. C-341/05.
12. CEDS, aff. 56/2009
13. CEDS, aff. 65/2011 et 66/2011 – ADL du 15 novembre 2012 ; 76/2012, 77/2012, 78/2012, 79/2012 ; 80/2012, – ADL du 11 mai 2013.
14. Lettre du 16 mai 2012 adressée par le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels aux États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
15. Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (PIDESC) : la procédure quasi-juridictionnelle de communications individuelles devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels entrera en vigueur le 5 mai 2013 – ADL du 13 février 2013.

16. *Supra* au point 2°-A.

17. Rapport à la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi

18. Résolution 1985/17 ECOSOC

19. Rapport à la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi

20. Rapport n° 27 (2014-2015) fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 15 octobre 2014

RÉSUMÉS

Le 13 novembre 2014, la France a ratifié le protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les travaux préparatoires à cette ratification minimisent la portée juridique du texte au profit de la mise en relief de son caractère symbolique. La France n'accompagne pas pour autant son engagement des déclarations d'acceptation des procédures d'enquête et de communications interétatiques.

AUTEUR

SOPHIE GROSBON

Maîtresse de conférences (Université Paris Ouest – CEDIN)