

Actualités Droits-Libertés du 10 février 2013



CREDOF – Revue des Droits de l’Homme

*Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense*

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

*par Sophie Grosbon**

Le 5 février 2013, l’Uruguay devient le 10^{ème} Etat à avoir ratifié le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), permettant ainsi son entrée en vigueur trois mois plus tard, conformément à l’article 18§1. Le 5 mai 2013, les droits économiques, sociaux et culturels pourront donc faire l’objet d’une procédure de communication devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Ils seront donc soumis, au niveau international, au même mode de contrôle que celui qui s’applique depuis près d’une quarantaine d’année aux droits civils et politiques.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)

Le 10 décembre 2008, soixante ans jour pour jour après l’adoption de la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme, l’Assemblée générale des Nations Unies a adopté le [Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#) (PF au PIDESC) ouvrant ainsi la voie à une procédure internationale de communication individuelle et interétatique en cas de violation d’un des droits garantis par ledit Pacte, similaire à celle qui existe depuis près d’un demi-siècle en cas de violation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ce protocole doit entrer en vigueur trois mois après la date de dépôt du 10^{ème} instrument de ratification. Le 5 février 2013, l’Uruguay a déposé cette [10^{ème} ratification](#) se joignant alors à l’Equateur, la Mongolie, l’Espagne, El Salvador, l’Argentine, la Bolivie, la Bosnie-Herzégovine, la Slovaquie et le Portugal (par ordre chronologique de leur ratification). Comme le souligne alors la [Haut-commissaire aux droits de l’Homme](#), le Protocole fournira une importante plateforme pour exposer les abus en lien avec la pauvreté, la discrimination et le délaissement que les victimes enduraient jusqu’ici sans possibilité de recours au niveau international, il offrira un moyen aux individus – qui pouvaient être isolés et désarmés - d’attirer l’attention de la communauté internationale sur leur situation. Le 5 mai 2013, les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels devraient en effet connaître, après des décennies de traitement juridique international différencié (1°), des procédures internationales de contrôle similaires (2°).

1°/- Deux procédures de contrôle originaires radicalement distinctes

Lors des négociations sur l’adoption d’un Pacte international sur les droits de l’Homme, qui se sont déroulées de la fin des années 40 au milieu des années 60, un consensus s’est dégagé autour de l’idée selon laquelle les droits civils et politiques relevaient d’une catégorie juridique distincte de celle des droits économiques, sociaux et culturels ce qui rendait impossible l’institution d’un régime juridique commun aux deux types de droits fondamentaux. On considère alors classiquement que les

droits civils et politiques engendrent une obligation d'abstention de la part des Etats, obligation dont le respect ou la violation peut facilement être constaté par un juge. En revanche, les droits économiques, sociaux et culturels sont censés entraîner une obligation d'agir et de mettre en œuvre des politiques économiques et sociales propres à en garantir l'effectivité. Cette obligation relèverait alors de choix législatifs et gouvernementaux arbitrants entre les différents moyens de réaliser ces droits mais également entre différentes priorités budgétaires – la concrétisation des droits sociaux étant perçue comme nécessairement coûteuse. Le juge ne peut dès lors s'immiscer dans ces matières et examiner le (non)respect des droits sociaux sans porter atteinte à la séparation des pouvoirs au niveau national, à la souveraineté étatique au niveau international. Entérinant la conception selon laquelle les droits civils et les droits sociaux nécessitent des mesures de mise en œuvre et des modalités de contrôle différents, l'Assemblée générale prie la Commission de rédiger deux pactes distincts, l'un consacré aux droits civils et politiques et l'autre aux droits économiques, sociaux et culturels.

Le 16 décembre 1966, l'Assemblée générale adopte donc le [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (PIDCP) et le [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#) (PIDESC). Le premier consacre des droits dont la violation doit pouvoir faire l'objet de recours au niveau national (art. 2 §3) ainsi que d'une communication interétatique (art. 41) ou individuelle (premier protocole facultatif au PIDCP) devant le Comité des droits de l'Homme (CDH) au niveau international. Autrement dit, en vertu du [protocole facultatif au PIDCP](#) entré en vigueur le 23 mars 1976, une procédure internationale quasi-juridictionnelle est mise en place : un particulier peut saisir le Comité des droits de l'Homme d'une communication alléguant de la violation d'un de ses droits énoncés dans le Pacte par un Etat partie. Le Comité des droits de l'Homme peut, après avoir entendu les observations du particulier et de l'Etat concerné, leur faire part de ses constatations et inclure celles-ci dans son rapport annuel transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le PIDESC en revanche reconnaît un certain nombre de droits dont la réalisation – nécessairement progressive, tributaire des ressources disponibles par chaque Etat et de la coopération internationale (art. 2§1) – ne sera examinée que par le biais de rapports étatiques précisant les progrès accomplis et remis au Conseil économique et social (art. 16). **Cette procédure incite les Etats à réaliser le Pacte en leur demandant de faire le point sur les progrès accomplis.** Mais elle ne cherche pas à les condamner même moralement en l'absence de réalisation, et encore moins en cas de violation du Pacte.

Pourtant, en 1985, l'ECOSOC va créer le Comité économique, social et culturel (CODESC) composé d'experts indépendants afin de suivre l'application du PIDESC. Ce Comité va alors dans sa pratique modifier fondamentalement la procédure **en demandant aux Etats de rendre des comptes sur la mise en œuvre de leurs obligations et en ce prononçant clairement sur la violation de telle ou telle disposition du Pacte.** Il va également promouvoir sans relâche l'adoption d'un mécanisme de communication à l'image de celui qui existe devant le Comité des droits de l'Homme pour les droits civils et politiques. C'est un tel mécanisme qui a fini par être adopté par l'Assemblée générale après une petite vingtaine d'années de négociations et qui entrera en vigueur le 5 mai prochain.

2°/- Le rapprochement entre les différentes procédures de contrôle

Les rédacteurs du nouveau protocole ont cherché à reprendre autant que possible les dispositions existantes tels qu'interprétées par les Comités garants des différentes Conventions protectrices des droits de l'Homme qui connaissent une procédure de communications (Comité des droits de l'Homme, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Comité pour l'élimination de la discrimination faite aux femmes). En effet, non seulement l'expérience a permis de dégager un certain nombre de bonnes pratiques en matière de communications internationales, mais en outre une procédure semblable à celles applicables à d'autres droits fondamentaux contribue à témoigner de l'absence de distinction intrinsèque entre les différentes catégories de droits.

Tout d'abord, une procédure presque identique à celle qui existe au sein de l'article 41 PIDCP est

mise en place : **les communications interétatiques** (art. 10 PF) ne peuvent être présentées et ne peuvent viser que les Etats qui ont expressément reconnu la compétence du CODESC en la matière. Aujourd'hui parmi les 10 Etats parties, seuls El Salvador et le Portugal ont fait une déclaration reconnaissant la procédure de communications interétatiques. Une fois saisi selon cette procédure, le Comité met « *ses bons offices à la disposition des États Parties intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de la question fondé sur le respect des obligations énoncées dans le Pacte* ». Ils dressent des rapports indiquant les faits, les positions étatiques en présence et éventuellement la solution trouvée. Le CODESC se voit cependant reconnaître un pouvoir supplémentaire par rapport à celui dont jouit le Comité des droits de l'Homme en matière de communications interétatiques : il peut en cas d'échec du règlement amiable, communiquer ses vues propres sur le sujet aux *seuls* Etats intéressés, témoignant ainsi d'une certaine indépendance vis-à-vis des parties.

La **procédure de communication individuelle** se rapproche également à de maintes égards des textes et pratiques existants : en matière de compétence *ratione personae* non seulement les particuliers, mais également les groupes de particuliers, qui se prétendent victimes d'une violation d'un droit garanti par le PIDESC peuvent présenter une communication individuelle. Plus encore, celle-ci peut être présentée au nom des victimes (avec leur consentement en principe), ce qui permet (entre autres) aux organisations non gouvernementales spécialisées dans la défense des droits sociaux de déposer des communications, sans avoir à justifier d'une quelconque habilitation onusienne.

Mais en outre, une **procédure d'autosaisine** du Comité permet aux ONG de l'avertir d'atteintes graves ou systématiques à l'un des DESC et de l'inciter à **enquêter** : l'enquête peut alors se dérouler sur le territoire de l'Etat concerné, le Comité peut présenter des observations et recommandations, demander à l'Etat d'y répondre et publier un compte rendu succinct des résultats (art. 11). Cette procédure reste cependant tributaire d'une coopération étatique forte, puisqu'il s'agit d'une clause facultative soumise à déclaration étatique et puisque les visites sur le territoire national et la publication des résultats dépendent d'un accord express de l'Etat concerné. Une fois encore, aujourd'hui seuls El Salvador et le Portugal ont reconnu la compétence du Comité en matière d'enquêtes par la voie d'une autosaisine.

S'agissant des **communications individuelles**, classiquement, la compétence *ratione loci* concerne des auteurs relevant de la juridiction d'un Etat Partie, la compétence *ratione temporis* est limitée aux faits postérieurs à l'entrée en vigueur du PF sauf violation continue, les voies de recours internes doivent avoir été épuisées, sauf délais de procédure déraisonnables, la communication être présentée dans les 12 mois suivant la décision interne définitive, une exception de recours parallèle est posée et les demandes incompatibles avec le Pacte, manifestement mal fondées, insuffisamment étayées ou abusives sont irrecevables. Ces conditions devraient alors permettre de limiter le nombre de communications et de concentrer le Comité sur des sujets où son intervention s'avère indispensable. Ce même souci peut conduire le Comité à écarter, en l'absence de graves questions d'importance générale, les communications « *dont il ne ressort pas que l'auteur a subi un désavantage notable* », condition de recevabilité qui n'existe pas au sein des autres procédures internationales de communication mais qui prévaut désormais devant la Cour européenne des droits de l'Homme. S'agissant de la compétence *ratione materiae*, à la suite d'intenses débats, l'approche globale intégrant la protection de tous les droits énoncés dans le Pacte, sans distinction entre eux a été préférée à une approche sélective (similaire à celle existant au sein de la [Charte sociale européenne](#) et permettant aux Etats de choisir les droits pouvant faire l'objet d'une communication – Pour des exemples récents, v. CEDS, Décision sur le bien-fondé, 11 septembre 2012, [Médecins du monde – International c. France](#), Réclamation n° 67/2011 – ADL du 2 février 2013 ; CEDS, 12 mai 2012, [GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce](#), [Réclamation n° 65/2011](#) et [GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce](#), [Reclamation N° 66/2011](#) – ADL du 15 novembre 2012)

Par rapport aux autres procédures internationales de communications existantes, l'examen de la communication relève davantage de spécificité que les conditions de recevabilité : tout d'abord, le Comité met ses bons offices au service d'un règlement amiable mettant fin au différend. Ensuite et surtout, « *lorsqu'il examine les communications [...], le Comité détermine le caractère approprié des*

mesures prises par l'Etat Partie » (art. 8 § 4) pour « assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte » (art. 2 § 1 PIDESC). « Ce faisant, il garde à l'esprit le fait que l'Etat Partie peut adopter un éventail de mesures pour mettre en oeuvre les droits » concernés (art. 8 § 4 PF). La disposition rappelle alors que la réalisation des droits sociaux nécessite l'adoption d'un certain nombre de mesures, que le Comité n'est pas compétent pour choisir lesquelles, compétence dévolue aux autorités politiques nationales, mais qu'il reste compétent pour déterminer l'aptitude de ces mesures à atteindre le but fixé : la réalisation des DESC et le respect du PIDESC.

Sur la base de cet examen et conformément aux pratiques des autres Comités, le CODESC remet ses constatations accompagnées de ses recommandations, l'Etat Partie doit alors indiquer dans les six mois les actions menées à la lumière de celles-ci. Les Etats parties ne s'engagent donc pas à se conformer aux constatations du Comité. Mais il est tout à fait envisageable que le CODESC se conforme à la pratique du CDH en vue de renforcer l'effectivité de ses constatations : il pourra ainsi demander régulièrement aux Etats des comptes sur le suivi des différends, nommer un rapporteur spécial à cet effet, publier intégralement ses constatations et les mesures de suivi, au sein de son rapport annuel et établir des communiqués de presse, autant de procédures essentiellement fondées sur l'effet *name and shame*, bien connu en matière de protection des droits de l'Homme.

Il existe en outre une particularité remarquable dans la manière dont est pensée la mise en œuvre des constatations relatives à une violation du PIDESC : l'article 14 permet au Comité de transmettre aux institutions internationales compétentes les besoins de conseil et d'assistance techniques qu'il a pu observer au cours d'une procédure, mais également « toute question » « qui peut les aider à se prononcer (...) 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 ». Un fond d'affectation spéciale est également créé pour « fournir aux Etats Parties une assistance spécialisée et technique » et renforcer les « capacités nationales » en vue d'une meilleure application des droits consacrés par le PIDESC. Le protocole semble ainsi rappeler que la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels dépendra (entre autres) de la coopération internationale et des ressources disponibles et mettre alors en place un mécanisme de *soft responsibility*.

*
* *

Le PF au PIDESC opère donc une synthèse audacieuse entre une volonté forte de justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels et la crainte d'un empiétement sur des choix politiques relevant de la politique gouvernementale, entre un effort d'identification à la procédure offerte aux droits civils et politiques et un souci lié à la réalisation spécifique des droits sociaux, entre la réitération de dispositions traditionnelles et l'intégration moderne des bonnes pratiques développées par les différents Comités. **Il reste alors à la France à relever le pari de cette audace, en faisant suivre sa signature du Protocole en date du 11 décembre 2012 d'une rapide ratification, accompagnée de deux belles déclarations reconnaissant la compétence du Comité en matière de communications interétatiques (art. 10) et de procédures d'enquête (art. 11).**

[Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – Signatures et ratifications du Protocole](#)

Quelques références bibliographiques :

Ce texte est extrait d'un article plus détaillé qui s'inscrit dans le cadre d'une [recherche collective sur la justiciabilité des droits sociaux](#), dirigée par la Professeure Diane Roman et financée par l'OPES et le GIP justice (v. aussi le [Dossier thématique dans le N° 1 de la RevDH](#)) :

- Sophie Grosbon, « Les ruptures du droit international », in [Droits des pauvres, pauvres droits ? Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux](#), D. Roman (Dir.), 2010, p. 45-70.

- Diane Roman (Dir.), *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Paris, Pedone,

2012, 460 p.

- Claire Mahon, « Progress at the Front : The Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Law Review*, 2009, p. 617.

Pour citer ce document :

Sophie Grosbon, « [La procédure quasi-juridictionnelle de communications individuelles devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels entrera en vigueur le 5 mai 2013](#) », [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 10 février 2013.

* Sophie Grosbon est Maître de conférences en droit public (Université de Paris Ouest Nanterre La Défense – CEDIN).

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](#)