

**N° 6664<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

**PROJET DE LOI**

**portant approbation du Protocole facultatif se rapportant au  
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et  
culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies  
à New York, le 10 décembre 2008**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,  
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(17.11. 2014)

La Commission se compose de: M. Marc ANGEL, Président-Rapporteur; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ, Serge WILMES et Claude WISELER, Membres.

\*

**I. PROCEDURE LEGISLATIVE**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 11 mars 2014.

Le projet de loi a été avisé par la Commission consultative des Droits de l'Homme le 23 avril 2014.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 3 juin 2014.

Au cours de sa réunion du 7 octobre 2014, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Monsieur Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

En date du 20 octobre 2014, la commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

Le 17 novembre 2014, elle a adopté le présent rapport.

\*

**II. OBJET DU PROJET DE LOI****1) Introduction**

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après „PIDESC“) a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966. Le PIDESC est le corollaire économique, social et culturel du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après „PIDCP“), qui a également été adopté en 1966. Les deux Pactes ont été ratifiés chacun par plus de

160 Etats, dont le Luxembourg.<sup>1</sup> Ils ont pour objectif de rendre applicables les droits consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, qui n'a pas de force juridique obligatoire.

Le PIDESC définit les principaux droits économiques, sociaux et culturels à promouvoir et à respecter par les Etats parties: le droit au travail (article 6), le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, notamment la rémunération, la sécurité et l'hygiène du travail, la même possibilité pour tous d'être promus, le repos, la durée du travail, les congés payés, ainsi que la rémunération des jours fériés (article 7), le droit de former des syndicats, le droit de grève (article 8), le droit à la sécurité sociale (article 9), la protection et l'assistance à accorder à la famille, aux mères pendant une période de temps raisonnable avant et après la naissance des enfants et aux enfants et adolescents (article 10), le droit à un niveau de vie suffisant, y compris le droit à l'alimentation et au logement (article 11), le droit à la santé physique et mentale (article 12), le droit de toute personne à l'éducation (article 13), l'obligation pour les Etats parties d'assurer le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire (article 14), le droit de chacun de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications (article 15).

Le PIDESC prévoit par ailleurs un mécanisme de surveillance confié au Conseil économique et social (ECOSOC). Ce dernier a créé, en 1985, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, chargé d'examiner les rapports que les Etats parties lui soumettent et de formuler des recommandations. Cependant, il s'est avéré que ce mécanisme n'était pas suffisamment efficace pour assurer la protection et le respect des droits énoncés dans le Pacte, de sorte que le Comité entama l'élaboration d'un Protocole facultatif. En effet, contrairement au PIDCP, le PIDESC ne disposait pas de mécanisme de communications.

Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fut 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 PIDESC. Le Protocole facultatif est entré en vigueur le 5 mai 2013, trois mois après le dépôt du dixième instrument de ratification ou d'adhésion, conformément au premier paragraphe de l'article 18 du Protocole facultatif. Jusqu'à présent, quarante-cinq Etats l'ont signé, et dix-sept Etats l'ont ratifié dont cinq Etats membres de l'Union européenne (Espagne, Slovaquie, Portugal, Finlande, Belgique).<sup>2</sup>

## 2) Le contenu du Protocole

Le Protocole facultatif a pour objet de créer trois procédures internationales non juridictionnelles de protection des droits économiques, sociaux et culturels:

- a) une procédure de communications individuelles,
- b) une procédure de communications interétatiques, et
- c) une procédure d'enquêtes.

La ratification du Protocole comporte la reconnaissance de la compétence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour connaître des communications individuelles, alors que le deuxième paragraphe de l'article 1er du Protocole facultatif précise que le Comité ne recevra aucune communication intéressant un Etat partie au PIDESC qui n'est pas partie au Protocole facultatif. En ce qui concerne les procédures de communications interétatiques et d'enquête, la compétence du Comité pour en connaître ne sera donnée que si l'Etat partie qui ratifie le Protocole facultatif fait une déclaration explicite de reconnaissance de la compétence du Comité, pour chacune des procédures auxquelles l'Etat partie accepte de se soumettre.

Le présent projet de loi prévoit, dans son deuxième article, que le Luxembourg reconnaît la compétence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, tant pour la procédure de communications interétatiques prévue à l'article 10 du Protocole facultatif que pour la procédure d'enquête prévue par l'article 11 du Protocole. Soulignons que jusqu'à présent quatre des quinze Etats parties au Protocole facultatif ont fait de telles déclarations (Belgique, El Salvador, Finlande, Portugal).

<sup>1</sup> Loi du 3 juin 1983 portant approbation – du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York, le 19 décembre 1966, – du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York, le 19 décembre 1966, – du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York, le 19 décembre 1966.

<sup>2</sup> [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=fr](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=fr).

### a) *La procédure relative aux communications dites „individuelles“*

Cette procédure est consacrée aux articles 2 à 9 du Protocole facultatif. L'article 2 du Protocole facultatif précise qu'elle est destinée aux „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“.

Les auteurs du projet de loi remarquent que tous les droits économiques, sociaux et culturels du PIDESC sont susceptibles de faire l'objet d'une communication individuelle sans restrictions, l'approche dite „intégrale“ ayant été retenue pour définir la compétence matérielle du Comité en matière de communications.<sup>3</sup>

Aux termes de l'article 2, 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 [...]. 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.“ Des personnes tant physiques que juridiques peuvent présenter des communications au nom de victimes présumées ou de groupes de victimes, avec ou sans leur consentement – moyennant justification dans ce dernier cas de figure. Il convient encore de noter que le texte de l'article 2 ne restreint pas la possibilité pour les organisations non gouvernementales de présenter des communications.

L'article 3 qui a trait à la recevabilité des communications stipule dans son premier paragraphe que le „Comité n'examine aucune communication sans avoir vérifié que tous les recours internes ont été épuisés“. L'article 3 définit en outre sept cas de figure dans lesquels une communication sera déclarée irrecevable. Un premier critère de recevabilité qui n'existait pas dans les autres traités de droits de l'homme des Nations Unies concerne la nécessité de présenter la communication dans un délai d'un an suivant l'épuisement des recours internes, sauf si l'auteur de la communication peut démontrer qu'il n'a pas été possible de la présenter dans ce délai. De surcroît, une communication est déclarée irrecevable lorsqu'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“. Il en est de même des communications incompatibles avec le Pacte, manifestement mal fondées, anonymes et qui constituent un abus du droit de présenter une communication. Les communications doivent être présentées par écrit. Finalement, il y lieu de souligner que la compétence du Comité est limitée aux faits postérieurs à la date d'entrée en vigueur du Protocole dans les Etats parties.

L'article 4 permet au Comité de 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“. Le but de cette clause, proposée par des Etats peu enthousiastes par rapport au Protocole, est d'offrir au Comité une certaine marge de manœuvre pour déclarer irrecevables les cas où l'atteinte alléguée aux droits du PIDESC ne serait pas significative. Il convient d'ajouter dans ce contexte que la déclaration d'irrecevabilité est facultative et relève du pouvoir d'appréciation discrétionnaire du Comité.

L'article 5 du Protocole facultatif permet au Comité de demander à l'Etat partie des „mesures provisoires qui peuvent être nécessaires dans des circonstances exceptionnelles pour éviter qu'un éventuel préjudice irréparable ne soit causé aux victimes de la violation présumée“.

L'article 6 a trait à la transmission de la communication à l'Etat partie: 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 Protocole. Il convient de noter que contrairement à d'autres instruments le Protocole facultatif ne prévoit pas la possibilité pour l'intéressé ou les intéressés de demander que leur identité ne soit pas révélée à l'Etat partie. L'Etat partie concerné aura six mois pour fournir des précisions sur l'affaire, voire pour indiquer les mesures correctives prises.

<sup>3</sup> Voir également Institut interaméricain des droits de l'homme/Commission internationale de juristes, *Commentaire du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 2008, Edition française, page 41. <http://www.icj.org/comentario-del-protocolo-facultativo-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-commentary-to-the-optional-protocol-on-economic-social-and-cultural-rights/>

Dans le cadre de la procédure, le Comité a la possibilité de faciliter un règlement à l'amiable (article 7). Si un tel accord est conclu, il est mis fin à l'examen de la communication. Le règlement à l'amiable dans le cas de communications est une innovation, car elle n'existait précédemment que de façon limitée dans le cas de communications interétatiques.

L'article 8, paragraphe 1, précise que le Comité examinera les communications à la lumière des informations remises par les deux parties et de toute autre documentation pertinente, pour autant que celle-ci ait été communiquée aux parties. La documentation pertinente pourra donc émaner d'autres personnes que de l'auteur de la communication ou de l'Etat partie concerné. Le deuxième paragraphe de l'article 8 stipule que le Comité examinera à huis clos les communications qui lui sont adressées, alors que l'article 8, paragraphe 3, habilite le Comité à consulter „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“. Ensuite, l'article 8, paragraphe 4, établit les paramètres à utiliser par le Comité pour examiner si les Etats parties s'acquittent ou non de leurs obligations en vertu du PIDESC. Le premier paramètre est celui du caractère approprié des mesures adoptées par l'Etat en vue de la pleine effectivité des droits reconnus par le PIDESC. Le caractère approprié des mesures renvoie à l'analyse des moyens et des buts qui justifient l'action de l'Etat et qui implique l'examen de la légitimité des buts qui justifient l'action de l'Etat, l'existence d'autres obligations et principes pertinents que l'Etat doit prendre en compte et l'adéquation des moyens choisis en rapport avec les buts poursuivis, en prenant en compte les ressources et l'information disponible. Le deuxième paramètre a trait à la diversité des mesures que l'Etat peut adopter pour réaliser les droits consacrés dans le PIDESC.<sup>4</sup>

L'article 9 précise que le Comité transmet ses constatations sur la communication aux parties intéressées. Il ne rend pas de décisions contraignantes, mais il a la faculté de formuler des recommandations. L'Etat partie devra répondre dans les six mois qui suivent et rendre compte des actions entreprises afin de redresser la situation de violation constatée. Le Comité peut également inviter l'Etat partie à lui soumettre de plus amples renseignements sur les mesures prises en réponse aux constatations ou aux recommandations émises par le Comité, y compris, si ce dernier le juge approprié, dans les rapports périodiques ultérieurs que l'Etat partie doit lui présenter conformément aux dispositions du PIDESC.

Il convient d'insister sur l'importance de ces dispositions: le suivi des constatations d'un organe de traité onusien constitue un aspect fondamental pour l'efficacité de la protection internationale à travers les procédures de communications. Or, la plupart des traités onusiens qui établissent une procédure de communication ne prévoient pas de mesures de suivi de leurs constatations; celles-ci ont été intégrées dans les règlements respectifs des différents organes de traités. Les mécanismes de suivi prescrits par le Protocole facultatif constituent donc un progrès important dans la mesure où elles sont directement inscrites dans le dispositif conventionnel.

#### **b) La procédure relative aux communications dites „interétatiques“**

La procédure de communications dite „interétatiques“ permet aux Etats parties d'adresser au Comité des droits économiques, sociaux et culturels une communication pour dénoncer le fait qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du PIDESC. Pour cette procédure, une déclaration expresse d'acceptation de compétence, telle qu'évoquée au début du chapitre II. 2) du présent rapport, est un préalable nécessaire tant pour présenter des communications contre un autre Etat que pour faire l'objet de communications interétatiques. Il convient d'observer que ce type de procédure, qui est également prévu par six autres pactes et conventions,<sup>5</sup> n'est que très peu utilisé, les Etats étant généralement très réticents à y avoir recours.

Contrairement à la procédure de communications individuelles, qui porte sur toute violation d'un quelconque droit économique, social et culturel énoncé dans le PIDESC, la procédure interétatique se réfère à un Etat partie qui „ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte“. Il convient de noter

4 Institut interaméricain des droits de l'homme/Commission internationale de juristes, *op. cit.*, pages 83-87.

5 Il s'agit des instruments suivants: Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 21), Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (art. 32), Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (art. 76), Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 11 à 13), Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 41 à 43), Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications (art. 12).

que la portée de l'article 10 est plus large que celle de l'article 2 (qui a trait aux communications individuelles): ainsi, les communications interétatiques peuvent être basées sur la violation d'obligations établies par le PIDESC qui ne sont pas directement liées aux droits économiques, sociaux et culturels prescrits par celui-ci. Concrètement, il pourrait s'agir de la dénonciation par un Etat partie du non-respect par un autre Etat partie de son obligation, au vœu du PIDESC, de présenter au Comité des rapports périodiques.

La réglementation prévue à l'article 10 du Protocole facultatif s'inspire de l'article 41 du PIDCP et de l'article 21 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'article 10 du Protocole additionnel n'apporte pas de modifications majeures par rapport aux mécanismes instaurés par les Conventions précitées: la procédure de communications interétatiques relève davantage de la médiation et des bons offices que d'une procédure contentieuse. Elle se caractérise par son dispositif procédural compliqué et sa confidentialité. Par rapport à la procédure prévue par l'article 2 pour les communications individuelles, il y a lieu de relever la possibilité pour l'Etat de se faire représenter lors de l'examen par le Comité de l'affaire portée à sa connaissance et de présenter des observations, oralement et/ou par écrit.

### c) *La procédure relative aux enquêtes*

Les articles 11 et 12 du Protocole facultatif habilite le Comité – pour autant que l'Etat partie concerné ait fait une déclaration explicite d'acceptation de la compétence du Comité pour cette procédure – à agir face à des situations de violations graves ou systématiques des droits consacrés dans le PIDESC en diligentant une enquête. 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 PIDESC, il peut, même sans avoir reçu de plainte, enquêter sur la situation.

La procédure d'enquête est confidentielle. Si le Comité considère que les conditions sont remplies pour ouvrir une enquête, il met cette information à disposition de l'Etat et l'invite à présenter ses observations sur le sujet. Se fondant sur ces observations, ainsi que sur tout autre renseignement crédible dont il dispose, le Comité peut charger un ou plusieurs de ses membres d'effectuer une enquête. Si nécessaire, et à condition que l'Etat y consente, la ou les personnes en charge de l'enquête peuvent réaliser une visite sur le territoire de cet Etat. Après que le Comité a examiné les résultats de l'enquête, et que celui-ci a formulé ses observations et recommandations, il les communique à l'Etat partie intéressé qui a un délai de six mois pour les commenter. Le Comité, après consultations avec l'Etat, peut décider de publier un compte-rendu succinct des résultats de la procédure d'enquête dans son rapport annuel.

La réglementation prévue en matière d'enquêtes s'inspire des clauses respectives prévues par d'autres instruments dans le domaine des droits de l'homme. La différence la plus importante est cependant que ces autres instruments ne requièrent pas de déclaration explicite d'acceptation de la part des Etats parties. Ainsi, l'option retenue dans le cas du Protocole facultatif sous rubrique diminue le niveau de protection des droits du PIDESC et affaiblira sans aucun doute la portée de la procédure d'enquête.

Enfin, l'article 12 a trait au suivi des recommandations formulées dans le cadre de la procédure d'enquête. Le Comité peut donner suite à ses recommandations par le biais de deux mécanismes. Il peut, d'une part, inviter l'Etat partie à inclure dans son prochain rapport périodique des indications détaillées sur les mesures qu'il a prises à la suite d'une enquête. D'autre part, six mois après la notification des résultats de l'enquête et de ses observations et recommandations, le Comité peut inviter l'Etat à l'informer des mesures prises à la suite d'une telle enquête.<sup>6</sup>

\*

<sup>6</sup> Institut interaméricain des droits de l'homme/Commission internationale de juristes, *op. cit.*, pages 97-102.

### III. LES AVIS RELATIFS AU PRESENT PROJET DE LOI

#### 1) L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 3 juin 2014, le Conseil d'Etat présente l'objet du projet de loi et précise que même *„si les trois procédures ont été mises à jour pour ce qui est de leur forme, elles ne contiennent pas d'innovations majeures pour ce qui est de leur substance“*.

En ce qui concerne la procédure relative aux communications individuelles, la Haute Corporation estime que le Protocole facultatif *„contient certes des dispositions relatives au suivi, destinées à inciter les Etats parties à y donner les suites appropriées, mais le Comité ne peut prendre aucune décision contraignante et ne peut que demander à l'Etat partie concerné de lui fournir de plus amples informations sur le suivi donné à ses propositions, y compris dans des rapports périodiques ultérieurs à présenter par l'Etat partie conformément au PIDESC“*. Quant à la procédure de communication inter-étatique, le Conseil d'Etat explique les possibilités d'action du Comité, constatant qu'aucune *„décision ne peut être imposée à un Etat partie“*. Finalement le Conseil d'Etat aborde la procédure d'enquête au terme de laquelle *„l'Etat partie peut seulement être invité à informer le Comité des mesures prises à la suite d'une telle enquête et à faire figurer de telles indications dans des rapports périodiques ultérieurs à présenter conformément au PIDESC“*. La Haute Corporation en conclut notamment *„qu'on n'est pas en présence d'une éventuelle dévolution de pouvoirs souverains vers le Comité au sens de l'article 49bis de la Constitution“*.

Lors de l'examen des articles, le Conseil d'Etat propose – outre une remarque d'ordre légistique concernant l'article 1er – une nouvelle formulation de l'article 2 *„par souci de respecter les prescriptions institutionnelles de l'article 37 de la Constitution“*. La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration se rallie à ces propositions du Conseil d'Etat.

#### 2) L'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme

Dans son avis du 23 avril 2014, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) salue l'élaboration du projet de loi et précise que le Protocole constitue un changement important dans l'architecture internationale de protection des droits de l'homme.

\*

### IV. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

**PROJET DE LOI**  
**portant approbation du Protocole facultatif se rapportant au**  
**Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et**  
**culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies à**  
**New York, le 10 décembre 2008**

**Art. 1er.** Est approuvé le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, le 10 décembre 2008.

**Art. 2.** L'approbation est assortie des déclarations suivantes:

- En application de l'article 10 du Protocole facultatif, le Grand-Duché de Luxembourg reconnaît la compétence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour recevoir et examiner les communications dans lesquelles un Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre dudit Pacte.
- En application de l'article 11 du Protocole facultatif, le Grand-Duché de Luxembourg reconnaît la compétence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels aux fins de la procédure d'enquête.

Luxembourg, le 17 novembre 2014

*Le Président-Rapporteur,*  
Marc ANGEL

