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.

Avis du Conseil d'État

(3 juin 2014)

Par dépêche du 3 mars 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte 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. Il résulte de la fiche financière que la loi en projet n'a pas d'implications budgétaires.

L'avis de la Commission consultative des droits de l'homme du Grand-Duché de Luxembourg a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 29 avril 2014.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis est destiné à approuver le Protocole facultatif précité.

Adoptés en 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « PIDESC ») et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « PIDCP ») constituent les deux principaux instruments internationaux au niveau des Nations Unies. Contrairement au PIDCP, qui était assorti dès le départ de mécanismes de contrôle propres dont notamment un protocole facultatif introduisant une procédure de communication individuelle, le PIDESC n'était pas accompagné de tels mécanismes de contrôle.

Etant donné que ces mécanismes, qui ont pour but de contrôler la mise en œuvre de leurs engagements par les États parties, ont fait leurs preuves dans le cadre d'autres instruments internationaux, dont le PIDCP, un protocole facultatif a été élaboré afin de couvrir cette lacune pour ce qui est du PIDESC.

Ce protocole instaure dès lors un régime de contrôle de la mise en œuvre de leurs obligations par les États parties et entend inciter ces derniers, à travers des mécanismes non juridictionnels, à respecter leurs engagements.

Il établit ainsi trois procédures, à savoir une procédure de communication individuelle en faveur de particuliers qui s'estiment lésés

dans leurs droits économiques, sociaux et culturels, une procédure de communication interétatique au bénéfice des autres États parties au PIDESC, ainsi qu'une procédure d'enquête permettant au Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ci-après le « Comité »), d'entamer lui-même une enquête en cas de violations graves ou systématiques des droits consacrés par le pacte de base.

Ce Comité, créé en 1985, fut initialement chargé d'une mission de contrôle sur rapports périodiques. Pour combler l'absence de mécanismes de contrôle sur plaintes et rendre le contrôle plus efficace, il sera désormais chargé de connaître, d'office, des communications individuelles. En outre, par déclaration explicite, les États parties peuvent décider de reconnaître la compétence du Comité pour les procédures de communication interétatique et les procédures d'enquête.

Le Conseil d'État se dispense de résumer le contenu de ces procédures dans le présent avis. Il renvoie à cette fin à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi et se borne aux considérations qui suivent.

Il convient de noter qu'aucune des trois procédures ne constitue une véritable innovation par rapport à des procédures existant déjà dans le cadre d'autres instruments et qui ont été approuvées par le Luxembourg.

Ainsi, la procédure de communication individuelle figure depuis 1966 au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour ce qui est de la procédure de communication interétatique, elle est reprise du PIDCP même. La procédure d'enquête quant à elle s'inspire très largement de celle figurant, notamment, à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants au Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées ou encore au Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

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. Il en est notamment ainsi pour ce qui est de l'absence de caractère contraignant des constatations, observations, recommandations ou rapports transmis par le Comité à l'issue des différentes procédures.

Pour ce qui est d'abord des constatations et recommandations émises par le Comité à l'issue d'une procédure de communication individuelle, le Protocole facultatif se rapportant au PIDESC contient certes des dispositions relatives au suivi, destinées à inciter les États parties à y donner les suites appropriées, mais le Comité ne peut prendre aucune décision contraignante et ne peut que demander à l'État 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'État partie conformément au PIDESC.

Ensuite, la procédure de communication interétatique, qui s'inspire largement de l'article 41 du PIDCP et n'y apporte pas de modification majeure, s'apparente davantage à une médiation entre États qu'à une procédure contentieuse. Le Comité met de la façon ses bons offices à la disposition des États parties intéressés en vue de parvenir à un règlement

amiable, il dresse un rapport à l'issue de la procédure, mais aucune décision ne peut être imposée à un État partie.

Il en va enfin de même pour la procédure d'enquête dans le cadre de laquelle le Comité adresse des résultats de l'enquête, accompagnés le cas échéant d'observations et de recommandations, à l'État partie concerné. Ce dernier présente des observations sur le rapport au Comité qui peut faire figurer un compte-rendu succinct des résultats de la procédure dans son rapport annuel. Par la suite, l'État 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.

Il convient d'en conclure qu'on n'est pas en présence d'une éventuelle dévolution de pouvoirs souverains vers le Comité au sens de l'article 49*bis* de la Constitution. Dans ce contexte, on peut encore noter que l'article 19 du Protocole facultatif se rapportant au PIDESC organise la procédure d'amendement du protocole et dispose *in fine* que « l'amendement ne lie que les États qui l'ont accepté ». Cet article ne saurait dès lors être qualifié de clause d'approbation anticipée, ni non plus être considéré comme impliquant une dévolution de pouvoirs souverains.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article est à indiquer sous la forme abrégée «**Art.**» qu'il ne convient pas de souligner. Le tiret précédant le corps de texte est à supprimer.

Article 2

Ici encore, le soulignement est à omettre et le tiret précédant le corps de texte est à supprimer.

Par souci de respecter les prescriptions institutionnelles de l'article 37 de la Constitution, le Conseil d'État propose de remplacer l'article 2 par le libellé suivant :

« **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 État 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. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 juin 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen