

A V I S N° 1.837

Séance du mardi 26 février 2013

Protocole optionnel au pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels

x x x

2.564-1

A V I S N° 1.837

Objet : Protocole optionnel au pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels

Par lettre du 17 juillet 2012, monsieur P.- P. MAETER, Président du Comité de direction du SPF Emploi, Travail et concertation sociale, a saisi le Conseil d'une demande d'avis concernant l'avant-projet de loi d'assentiment au Protocole optionnel relatif au Pacte des Nations-Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et, en particulier, concernant les matières fédérales qui relèvent de sa compétence.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission Affaires internationales.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 26 février 2013, l'avis divisé suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE

Par lettre du 17 juillet 2012, monsieur P.-P. MAETER, Président du Comité de direction du SPF Emploi, Travail et concertation sociale, a saisi le Conseil d'une demande d'avis concernant l'avant-projet de loi d'assentiment au Protocole optionnel relatif au Pacte des Nations-Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et, en particulier, concernant les matières fédérales qui relèvent de sa compétence.

Le Président du Comité de direction du SPF Emploi précise dans sa saisine que la Belgique a l'intention de ratifier ce protocole, qui s'ajoute au Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, lui-même ratifié par la Belgique le 21 avril 1983.

Cet instrument a pour finalité de compléter le mécanisme de surveillance pour lequel un Comité des droits économiques, sociaux et culturels a été créé, de façon à lui adjoindre les compétences similaires à celles du Comité des droits de l'homme en charge de la surveillance des droits civils et politiques constitué en application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ce protocole optionnel instaure ainsi la possibilité pour le Comité des droits économiques, sociaux et culturels d'examiner des plaintes introduites par des individus, ainsi que des communications interétatiques, dans les domaines du droit au travail, du droit à la sécurité sociale, du droit au logement, du droit à la santé physique et mentale, du droit à l'éducation et du droit de participer à la vie culturelle.

Celui-ci instaure également, si les Etats la lui reconnaissent expressément, la possibilité pour ce Comité d'entreprendre des enquêtes sur les violations graves et systématiques des droits économiques, sociaux et culturels.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Position des membres représentant les organisations d'employeurs

Les organisations représentatives des employeurs ne peuvent émettre un avis favorable sur l'avant-projet de loi d'assentiment au Protocole optionnel et ce, aux motifs suivants :

Champ d'application large et vague

La détermination de la portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels reste délicate. En effet, le caractère fort vague de leur formulation entraîne un manque indéniable de clarté quant à leur contenu précis et leur implication normative. Ces droits couvrent le droit à une protection familiale, le droit à un niveau de vie suffisant, qui comprend le droit à un logement suffisant et celui d'être à l'abri de la faim, le droit à la santé, le droit à l'éducation ainsi que le droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique, le droit au travail, le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, le droit de liberté syndicale et le droit de grève, le droit à la sécurité sociale.

Bien que la Belgique connaisse un système social que beaucoup lui envie, le risque est réel que des plaintes soient introduites auprès des Nations-Unies contre l'Etat belge lorsque les juridictions belges n'ont pas accédé à la demande du plaignant, dans l'espoir de se voir reconnaître un droit ou une partie de droit mal circonscrit.

Risque de juridisation croissante de notre société

Les représentants des employeurs considèrent que l'adhésion à ce Protocole multiplie les possibilités de procéder contre l'Etat. Ce type de protocole qui doit garantir la protection et le respect de droits économiques, sociaux et culturels mènera à de nombreux litiges (droit au logement social, droit à un minerval réduit, droit à une vie culturelle, ...). Tout cela complique la gestion de l'Etat, des CPAS, universités et autres instances, coûte cher en avocats spécialisés et procédures, frais qui doivent être pris en charge par la collectivité.

Par ailleurs, le Protocole prévoit que les communications peuvent être présentées par des particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers.

Les possibilités d'introduire des recours sont donc très larges et les abus de procédures, notamment à des fins médiatiques, ne sont pas exclus.

Procédures ne respectant pas toujours le droit des tiers

Lorsqu'une procédure internationale de plainte est introduite contre un Etat, cela peut aussi viser les employeurs et leurs organisations, alors que ceux-ci ne sont même pas entendus dans le cadre de cette procédure. Les droits des tiers ne sont pas pris en compte dans la procédure prévue par le Protocole, ce qui est contraire au principe du contradictoire et aux droits de la défense.

Impact sur l'Etat

Les organisations représentatives des employeurs considèrent enfin que les Etats qui ratifient ce type de Protocole font preuve d'une volonté de transparence extrême (en plus des 'reportings' annuels), mais on a pu constater que celle-ci peut parfois se retourner contre eux. A cet égard, on a vu avec la Charte sociale européenne que les 14 Etats (sur les 47 Etats du Conseil de l'Europe) qui ont ratifié le Protocole introduisant les 'Réclamations collectives' (cf. affaire des piquets de grève n° 2009/059) sont plus durement sanctionnés que ceux qui se contentent de faire leur reporting annuel.

En effet, les collèges d'experts internationaux, ne tiennent pas nécessairement compte de l'ensemble du contexte national et des équilibres atteints dans les réglementations et pratiques nationales.

En conclusion, les organisations représentatives des employeurs estiment que ce Protocole ne contient pas les garanties nécessaires pour les tiers et comporte des risques de coûts élevés pour les Etats, ainsi que des conséquences disproportionnées et non souhaitées par les Etats signataires du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

B. Position des membres représentant les organisations de travailleurs

Les organisations représentatives des travailleurs ont pris connaissance avec attention et intérêt de l'avant-projet de loi d'assentiment du protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, approuvé par l'Assemblée Générale des Nations Unies en date du 10 décembre 2008 et signé par la Belgique en date du 24 septembre 2009.

Elles ont constaté qu'à ce jour, 42 Etats ont signé ce Protocole, tandis qu'il a été ratifié par 10 Etats, la dernière ratification ayant eu lieu le 5 février 2013. Cette dernière ratification permettra à ce Protocole, du fait que le nombre de ratifications nécessaires ait été atteint, d'entrer en vigueur le 5 mai 2013.

Elles ont également noté, dans le rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universel du Conseil des Droits de l'Homme portant sur la Belgique, qu'en date du 2 mai 2011, Monsieur Steven Vanackere, Ministre des affaires étrangères, a annoncé que la Belgique avait entamé le processus de ratification dudit protocole facultatif et a souscrit pleinement à la recommandation formulée sur le point de cette ratification par différents Etats membres de l'Assemblée Générale de l'ONU.¹

Elles soulignent en outre que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient la mention d'une série de droits fondamentaux, qui sont protégés effectivement par d'autres instruments internationaux mais pour lesquels ces derniers mettent uniquement en œuvre des procédures entre Etats.

Le Protocole facultatif marque alors, selon elles, un pas important dans l'avancée de la protection internationale des droits économiques, sociaux et culturels. En effet, il institue notamment un système de communications individuelles devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et permet ainsi de passer de l'approche de la seule surveillance nationale à une approche de « justiciabilité » individuelle.

¹ Voir document A/HCR/18/3 du 11 juillet 2001 points 36 et 100. 2 et 100.3

De ce fait, on pourrait parler d'une instauration plus effective encore des Droits de l'Homme dans un contexte où dominent des approches non seulement indifférentes aux droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi indifférentes à la question de l'égalité des citoyens, surtout dans le contexte des conséquences désastreuses de la crise économique et des remèdes qui lui sont proposés.

Tout en ayant une portée universelle, ce Protocole a pour ambition de rappeler que les conditions réelles de vie de nombreux hommes sont encore et toujours inhumaines ou tendent à le redevenir sous la pression de la crise économique mondiale.

Les organisations représentatives des travailleurs rappellent à cet égard que la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux est une condition pour une paix durable et pour une solidarité internationale génératrice de progrès sociaux.

Pour ce qui concerne la praticabilité de ce Protocole, elles notent que la procédure prévue présente de bonnes garanties contre des éventuels abus de procédures menées par des individus ou des groupes d'individus ou des Etats animés par une volonté de déstabilisation des Etats progressistes ayant toujours fait preuve d'une volonté politique de respecter la démocratie et de progrès social, et de souci de paix durable favorable à leurs citoyens.

Ainsi en est-il notamment de l'article 3 qui fixe les règles de recevabilité et stipule clairement que le Comité n'examinera aucune communication sans avoir vérifié que tous les recours internes ont été épuisés. Cette garantie est d'autant plus vraie que les voies de recours internes recouvrent non seulement les voies nationales mais aussi régionales, lesquelles renvoient à l'Union Européenne ou au Conseil de l'Europe ainsi qu'à leur système juridictionnel. Celles-ci recouvrent également les voies de recours internationales, telles que les procédures prévues dans le cadre des mécanismes de contrôles tripartites prévus dans la constitution de l'OIT.

Outre ce principe d'épuisement des voies de recours internes, l'article 3 prévoit également une mesure contre les procédures abusives.

Il leur semble aussi que la procédure d'enquête visée à l'article 11 offre toutes les garanties de respect d'un principe d'instruction contradictoire précise et minutieuse.

Les organisations représentatives des travailleurs rappellent enfin que tout Pacte international est désormais pourvu d'un type de procédure de recours tel que celui prévu dans le Protocole optionnel, lequel sera le dernier du genre à devoir être ratifié. Elles en déduisent que les signataires de tels traités ont l'intime conviction que de tels mécanismes de plainte sont bel et bien fondés.

Elles ne partagent donc pas les craintes selon lesquelles ce Protocole optionnel augmenterait les litiges individuels, aurait un impact politique néfaste et donnerait une définition dangereusement large des droits protégés.

Les organisations représentatives des travailleurs supportent dès lors positivement l'intention de la Belgique de ratifier ce Protocole.
