Projet de fiche sur l'application du PIDESC en droit interne et la justiciabilité des DESC
***Contribution :* Amnesty International France**

ELEMENTS INTRODUCTIFS

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Article 2,1 du PIDESC « Chacun des Etats parties au présent Pacte **s'engage à agir**, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, **y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.** »

L'application du PIDESC en droit interne et la justiciabilité des DESC : l'interprétation du Comité des DESC

La question de l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans les Etats parties au Pacte

Le Pacte ne définit pas concrètement les modalités de sa propre application dans l'ordre juridique national. De plus, il ne contient aucune disposition obligeant les États parties à l'incorporer intégralement au droit national ou à lui accorder un statut particulier dans le cadre de ce droit.
La façon dont les États abordent le Pacte dépend, dans une large mesure, de la manière dont les instruments internationaux en général sont envisagés dans l'ordre juridique interne.

Mais même si le Pacte n'oblige pas formellement les États à incorporer ses dispositions dans la législation interne, pour le Comité, une telle démarche est souhaitable et il encourage vivement l'adoption officielle ou l'incorporation du Pacte dans le droit national.
Ainsi, le Comité précise que :

- le Pacte n'exclut pas la possibilité de considérer les droits qui y sont énoncés comme directement applicables dans les systèmes qui le permettent. En effet, au moment de son élaboration, les tentatives visant à y inclure une clause tendant à rendre ces droits "non applicables d'une manière directe" ont été fermement rejetées.
- bon nombre de ces normes sont libellées en des termes qui sont au moins aussi clairs et précis que ceux des autres instruments relatifs aux droits de l'homme, dont les tribunaux considèrent généralement les dispositions comme directement applicables (À cet égard, il a cité, à titre d'exemple, dans son observation générale n 3 (1990), les articles suivants du Pacte : 3, 7 (al. a, i), 8, 10 (par. 3), 13 (par. 2, al. a, et par. 3 et 4) et 15 (par. 3).

Dans cette optique, le Comité rappelle qu'il « faut tenir compte des règles fondamentales du droit international relatif aux droits de l'homme, et qu'en conséquence, **les normes du Pacte doivent être dûment reconnues dans le cadre de l'ordre juridique national**, toute personne ou groupe lésé doit disposer de moyens de réparation ou de recours appropriés, et les moyens nécessaires pour faire en sorte que les pouvoirs publics rendent compte de leurs actes doivent être mis en place.

La question de la justiciabilité des DESC

Pour le Comité, « l'adoption d'une classification rigide des droits économiques, sociaux et culturels qui les placerait, par définition, en dehors de la juridiction des tribunaux serait, par conséquent, arbitraire et incompatible avec le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des deux types de droits de l'homme. Elle aurait en outre pour effet de réduire considérablement la capacité des tribunaux de protéger les droits des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés de la société. »

En 1990, le Comté des DESC de l'ONU a interprété l'article 2 du PIDESC[1] dans son observation générale n°9 relative à « *L'application du Pacte au niveau national* ».
Il a rappelé que la principale obligation qui incombe aux Etats parties au regard du Pacte est **de donner effet aux droits qui y sont reconnus en exigeant des gouvernements qu'ils s'en acquittent « par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives" (Article2, Paragraphe 1 du pacte).**
Bien que les modalités concrètes pour donner effet, dans l'ordre juridique national, aux droits qui sont reconnus dans le Pacte soient laissées à la discrétion de chaque État partie, les moyens utilisés doivent être appropriés, c'est-à-dire **qu'ils doivent produire des résultats** attestant que l'État partie s'est acquitté intégralement de ses obligations.

Parmi les mesures qui pourraient être considérées comme appropriées figurent, outre les mesures législatives, celles qui prévoient des recours judiciaires.
Le Comité note, par exemple, que la jouissance des droits reconnus, sans discrimination, est souvent réalisée de manière appropriée, en partie grâce au fait qu'il existe des recours judiciaires ou d'autres recours utiles. En fait, les Etats parties qui sont également parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont déjà tenus (en vertu des paragraphes 1 et 3 de l'article 2 et des articles 3 et 26 du Pacte) de garantir que toute personne dont les droits et libertés (y compris le droit à l'égalité et à la non-discrimination) sont reconnus dans cet instrument auront été violés "disposera d'un recours utile" [art. 2, par. 3), al. a)].

Pour le Comité, le droit à un recours effectif ne doit pas être systématiquement interprété comme un droit à un recours judiciaire.
Les recours administratifs sont, dans bien des cas, suffisants, et les personnes qui relèvent de la juridiction d'un État partie s'attendent légitimement à ce que toutes les autorités administratives tiennent compte des dispositions du Pacte dans leurs décisions, conformément au principe de bonne foi.
Pour le Comité, **tout recours administratif doit être accessible, abordable, rapide et suivi d'effets.**
De même, il est souvent utile de pouvoir se prévaloir d'un recours judiciaire de dernier ressort contre des procédures administratives de ce type. D'ailleurs, pour certaines obligations, telles que celles qui ont trait à la non-discrimination (ainsi que bien d'autres), il est nécessaire d'offrir un recours judiciaire, sous une forme ou une autre, si l'on veut s'acquitter des dispositions du Pacte.

En d'autres termes, chaque fois qu'un droit énoncé dans le Pacte ne peut être exercé pleinement sans une intervention des autorités judiciaires, un recours judiciaire doit être assuré.

PRINCIPAUX SUJETS DE PREOCCUPATION DU COMITE DES DESC DANS SES OBSERVATIONS FINALES SUR L'EXAMEN DU RAPPORT DE LA FRANCE EN 2001

Le Comité des DESC, dans son examen du rapport présentés par la France en novembre 2001, à souligné sa préoccupation concernant la question de l'applicabilité du PIDESC en droit Français:
*« Le Comité note avec préoccupation que malgré l'article 55 de la Constitution, posant la supériorité de la norme de droit international sur la norme de droit interne, et l'adhésion de l'État partie à la théorie moniste, se traduisant par l'applicabilité directe de la norme de droit international dans l'ordre juridique interne**, certaines juridictions (le Conseil d'État par exemple) ne considèrent pas le Pacte et ses dispositions comme directement applicables dans l'ordre juridique interne,** avec pour résultat la rareté des décisions de justice faisant référence au Pacte et à ses dispositions.*

[1] **Article 2,1 du PIDESC** « Chacun des Etats parties au présent Pacte **s'engage à agir**, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, **y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.** »

Le Comité est particulièrement préoccupé par la déclaration de la délégation selon laquelle ***certains droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas invocables en justice. »***

REPONSE DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS DANS LE 3ème RAPPORT OFFICIEL DE 2006

Le gouvernement français, dans sa version de mars 2007, ne donne pas de réponse à cette préoccupation du Comité.

QUESTIONS POS2ES A LA FRANCE PAR LE COMITE DES DESC EN 2007

Le comité ne pose pas de question précise à l'Etat français quand à l'applicabilité du PIDESC en droit interne. Le Comité ne reprend pas ses préoccupations de 2001 bien que la France n'y ait pas répondu.

ANALYSE

L'interprétation du gouvernement français concernant l'application du PIDESC en droit interne

Dans son rapport de 1996[2], III,D, la France précise les conditions de l'applicabilité des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme au droit interne français.
Le rapport rappelle que l'**article 55 de la Constitution de 1958** dispose que « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».
Cet article consacre le principe dit « moniste » selon lequel les stipulations des accords internationaux sont introduites directement dans le droit français sans avoir à être retraduites, pour être applicables en France, en dispositions nationales.
Directement applicables dans l'ordre juridique interne [self-executing], les normes des instruments internationaux de protection des droits de l'homme peuvent donc être invoquées devant les juridictions nationales.
Si, sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne se reconnaît pas compétent pour juger de la conformité des lois aux traités internationaux, il contrôle en revanche la conformité de ces lois à la Constitution.
Le Conseil constitutionnel a précisé qu'il appartient aux divers organes de l'Etat de veiller à l'application des conventions internationales dans le cadre de leurs compétences respectives.

Indépendamment de la nature du mécanisme d'incorporation du droit international au droit interne, il peut néanmoins résulter du texte d'une convention que cette dernière, ou bien une ou plusieurs de ses stipulations,
ne sont pas auto-exécutoires. Dans certaines hypothèses, en effet, la nécessité de textes d'application interne est évidente : il s'agit de certaines conventions qui laissent un choix aux Etats parties pour les modalités d'application de certaines de leurs stipulations en prévoyant expressément une, voire plusieurs alternatives; il s'agit également de conventions qui imposent sans ambiguïté des textes d'application.

Ainsi, l'applicabilité directe des conventions et leur invocabilité par les particuliers peuvent être tempérées dans deux cas :
1. soit le traité ne contient que des recommandations ou des obligations qui s'adressent aux États, et à eux seuls.
2. soit les règles posées ne sont pas applicables, du fait de leur formulation trop imprécise ou conditionnelle, et faute de mesures permettant d'en définir les modalités d'application.

[2] Les informations présentées par la France conformément aux directives concernant la partie initiale des rapports des États parties figurent dans le document de base, HRI/CORE/1/Add.17/Rev.1

En tout état de cause, lorsqu'un particulier invoque le bénéfice d'une convention, c'est au juge qu'il appartient, in fine, de décider si les stipulations de celle-ci sont ou non directement applicables.

L'interprétation du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation concernant l'applicabilité du PIDESC en droit interne

Le PIDESC n'est pas aujourd'hui considéré par le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation comme directement applicable en droit interne.

RECOMMANDATIONS D' AIF

1. Considérant que la formulation des dispositions contenues dans le PIDESC peuvent être considérées comme claires et précises à la lumière de leur interprétation par le Comité des DESC dans ses observations générales, AIF **demande à ce que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation admette l'applicabilité directe des dispositions du PIDESC en droit interne et leur invocabilité par les particuliers.**

2. Considérant que c'est aux tribunaux qu'il appartient de déterminer « in fine » si une disposition conventionnelle est directement applicable, les tribunaux et autres juridictions compétents doivent être informés :

- de la nature et de la portée du Pacte
- du rôle important des recours judiciaires dans son application
- du principe de justiciabilité des droits contenus dans le Pacte

La formation des magistrats doit être renforcée sur toutes les questions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels.