
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

DECRET N°2017- 376 du 26 juillet 2017
portant transmission à l'Assemblée Nationale, pour
autorisation d'adhésion, du Protocole facultatif se
rapportant au Pacte international relatif aux droits
économiques, sociaux et culturels, adopté à New
York le 10 décembre 2008.

**Le Président de la République,
Chef de l'Etat,
Chef de Gouvernement,**

- Vu** la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- Vu** la décision portant proclamation, le 30 mars 2016 par la Cour Constitutionnelle, des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 20 mars 2016;
- Vu** le décret n°2016-264 du 6 avril 2016 portant composition du Gouvernement ;
- Vu** le décret n°2016-423 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération ;
- Vu** le décret n°2016-425 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Justice et de la Législation ;
- Vu** le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté à New York le 10 décembre 2008 ;
- Sur** proposition conjointe du Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération et du Ministre de la Justice et de la Législation,
- Le** Conseil des Ministres entendu en sa séance du 12 juillet 2017,

DECRETE

Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ci-joint adopté à New York le 10 décembre 2008, sera présenté à l'Assemblée Nationale, pour autorisation d'adhésion, par le Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération et le Ministre de la Justice et de la Législation qui sont chargés individuellement ou

conjointement d'en exposer les motifs et d'en donner les éclaircissements d'ordre technique :

EXPOSE DES MOTIFS

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,

Mesdames et Messieurs les Députés,

Le 10 décembre 2008, à New York, soixante ans après l'adoption de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté un texte juridique de grande portée dénommé « Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ». Ce Protocole vient compléter le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, et entré en vigueur depuis le 3 janvier 1976 auquel le Bénin a adhéré le 12 mars 1992.

Le Protocole est entré en vigueur le 05 mai 2013, trois mois après le dépôt par l'Uruguay, le 05 février 2013, du 10^{ème} instrument de ratification conformément à l'article 18 paragraphe 1 du Pacte. Il ouvre 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 relatif aux droits civils et politiques.

C'est ce Protocole que nous nous proposons de vous présenter tant dans sa genèse, que dans son contenu et les intérêts qu'il comporte pour motiver l'adhésion du Bénin.

1. Présentation de la Convention

A- Genèse

En 1993, lors de la Conférence mondiale des droits de l'Homme tenue à Vienne, en Autriche, les Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels se sont engagés par consensus que tous les droits de l'Homme sont "universels, indissociables, interdépendants et intimement liés". A cette occasion, les Etats se sont engagés à élaborer un Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il va également promouvoir sans relâche l'adoption d'un mécanisme de communication à l'image de celui qui existe devant des droits de l'Homme pour les droits civils et politiques. Cet engagement ne fut pas immédiatement suivi d'effets.

En 2002, la Commission des droits de l'Homme a adopté une résolution en faveur de la création d'un Groupe de travail en vue de l'élaboration d'un protocole. Mis en place à partir de 2004, et se réunissant une fois par an, le Groupe de travail a eu d'abord pour mandat d'examiner l'opportunité de ce protocole. Mais en 2006, le Conseil des Droits de l'Homme nouvellement créé a décidé d'élargir le mandat de ce Groupe de travail afin qu'il travaille à

l'élaboration d'un projet de protocole. Il ne s'agissait plus de débattre de l'opportunité de ce protocole, mais de son contenu.

Présidé par Madame Catarina de Albuquerque du Portugal, le Groupe a présenté un premier projet qui a été examiné en juillet 2007. Les Etats africains ont participé activement aux travaux du Groupe de travail chargé de l'élaboration du protocole facultatif se rapportant au PIDESC et se sont impliqués pour favoriser l'aboutissement des négociations et l'adoption du Protocole facultatif.

Un "Groupe des amis du protocole" fut constitué pour soutenir les travaux de la présidence portugaise du Groupe de travail aux côtés du Portugal, de l'Allemagne, de la République Tchèque, de la Finlande, de l'Espagne, et du Chili pour trouver un texte de compromis, permettant le ralliement du plus grand nombre d'Etats et de promouvoir l'adoption du protocole facultatif, sans pour autant faire du Comité une cour internationale des droits économiques, sociaux et culturels.

La 5ème et dernière session du Groupe de travail chargé de l'élaboration d'un protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui s'est réunie à Genève du 31 mars au 4 avril 2008 a été conclusive et le projet de protocole a été adopté par le Groupe de travail, puis par le Conseil des Droits de l'Homme.

Le 10 décembre 2008, le Protocole soumis au vote des Etats membres de l'ONU par l'Assemblée Générale des Nations unies, a été adopté par consensus, et a été ouvert à ratification, le 24 septembre 2009.

La présente demande d'autorisation d'adhésion au Protocole se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels s'inscrit dans le cadre de la mise en application de la Résolution sur le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels de la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (la Commission africaine), réunie en sa 51^{ème} Session ordinaire tenue du 18 avril au 2 mai 2012, à Banjul, Gambie.

Par cette résolution, la Commission, reconnaissant les défis et contraintes qui entravent la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels en Afrique, exhorte les Etats parties à la Charte africaine qui n'ont pas encore ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et le Protocole facultatif se rapportant au PIDESC, à le faire et appelle les Etats parties à engager des actions immédiates, au plan individuel et à travers la coopération et l'assistance internationale, dans la mesure de leurs ressources disponibles, pour protéger ces droits, respecter et s'acquitter de leurs obligations en vertu de ces instruments.

B- Contenu

Pour mieux cerner le contenu du Protocole facultatif, il convient d'exposer celui du Pacte international relatif aux droits économiques.

- **Rappel du contenu du Pacte**

Le Pacte international comprend :

- un préambule dans lequel il rappelle « que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées » ;

- trente et un articles divisés en six parties : la partie III (articles 6 à 15) expose les droits à protéger. Ceux-ci comprennent le droit de travailler (article 6), le droit à des conditions de travail justes (article 7), le droit de s'affilier aux syndicats et de former des syndicats (article 8), le droit à la sécurité sociale (article 9), le droit à la protection de la famille (article 10), le droit à un niveau de vie suffisant, comprenant le droit d'accès à la nourriture, au vêtement et au logement (article 11), le droit à la santé (article 12), le droit à l'éducation (article 13) et le droit à la culture (article 15).

Les États parties s'engagent à prendre des mesures spécifiques pour rendre effectifs les principes d'égalité et de non-discrimination ainsi que les droits qui sont énoncés dans le Pacte.

Il prévoit un mécanisme de surveillance (articles 16 et suivants) confié au Conseil économique et social (ECOSOC) qui a créé en 1985 un organe, le comité des droits économiques, sociaux et culturels chargé d'étudier les rapports que les États parties doivent lui soumettre tous les cinq ans. Lors de cet examen, l'État est entendu et doit répondre aux questions du comité. Celui-ci rédige ensuite des « observations finales » dans lesquelles il expose ses préoccupations et recommandations.

Les droits économiques, sociaux et culturels comportent notamment les droits au travail, à la santé, à l'éducation, à l'alimentation, à l'eau, à l'assainissement, au logement et à la sécurité sociale, ainsi que le droit de prendre part à la vie culturelle. Ce sont des droits essentiels pour vivre en toute dignité, sécurité et liberté.

- **Contenu du Protocole**

Le Protocole est constitué d'un préambule identique à celui du Pacte avec vingt-deux (22) articles. L'objet principal de ce protocole tel qu'il figure à l'article 2 est de créer un nouveau mécanisme de communication à l'attention des particuliers ou groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un État partie qui affirment être victimes d'une violation par cet État partie d'un des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le pacte.

De plus, l'article 5 du protocole facultatif donne la compétence au comité de prononcer des mesures provisoires à l'égard de l'État-partie mais limite cette possibilité à l'existence « de circonstances exceptionnelles » et à un risque de « préjudice irréparable ». Le cadre semble ainsi suffisamment précis ce qui devrait permettre de limiter le recours à de telles mesures.

Par ailleurs, les articles 10 et 11 prévoient la possibilité pour un État partie au Protocole facultatif de reconnaître par le biais d'une déclaration officielle la compétence du comité afin d'effectuer une enquête sur place et en matière de plainte interétatique.

Enfin, l'article 14 du Protocole organise la collaboration du Comité et des autres instances internationales compétentes et prévoit la création d'un fonds d'affectation spécial destiné à fournir aux États parties une assistance spécialisée et technique en vue d'une meilleure application des droits reconnus dans le Pacte.

Le Protocole facultatif établit un mécanisme de plainte au niveau international pour les personnes dont les droits économiques, sociaux et culturels (tels que définis dans le PIDESC) ont été violés et qui n'ont pas obtenu justice dans leur propre pays.

Si les tribunaux nationaux n'arrivent pas à remplir leur obligation de les protéger contre des violations de leurs droits économiques, sociaux et culturels, ces personnes seront en mesure de porter leur cas devant le Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels.

II- Intérêt du Bénin à adhérer au Protocole.

a. Un protocole de protection des droits humains

A l'analyse, l'adhésion du Bénin au Protocole facultatif se justifie à plusieurs égards. D'abord, c'est pour mieux protéger les droits économiques, sociaux et culturels et pour replacer la victime au centre de la réalisation des droits ; car un droit internationalement reconnu qui n'a pas de mécanisme de protection est un droit imparfait, étant donné qu'il ne bénéficie pas de procédure pour garantir et faire respecter sa mise en œuvre. La procédure de plainte individuelle replacera la victime au centre de la réalisation des droits humains.

Ensuite, le Protocole permet de réunifier la Charte internationale des Droits de l'Homme et de consolider les principes d'indivisibilité, d'universalité et d'interdépendance des droits humains. En effet, l'adhésion au Protocole permettra de remettre droits économiques, sociaux et culturels et droits civils et politiques sur un pied d'égalité et par là-même, de consolider les principes d'universalité et d'indivisibilité des Droits de l'Homme, réaffirmés lors de la Conférence mondiale de Vienne en 1993. Le Protocole facultatif au PIDESC vient compléter la Charte Internationale des Droits de l'Homme et renforce ainsi le socle juridique des droits humains au sein des Nations Unies.

L'entrée en vigueur du Protocole infirmerait clairement l'argument selon lequel les droits économiques, sociaux et culturels sont des droits juridiquement mal définis, non justiciables.

Ainsi que la démonstration en a été donnée à travers le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), un Protocole facultatif se rapportant au PIDESC contribuerait, à travers le développement d'une jurisprudence internationale,

à améliorer la compréhension des droits contenus dans le PIDESC. Il contribuerait en particulier à l'identification de ce qui constitue une violation de ces droits et à la clarification des obligations correspondantes des États.

En adhérant au Protocole facultatif au PIDESC, le Bénin, respectueux des droits de l'Homme, adresserait à la communauté internationale et à ses citoyens un signal fort de son attachement à la défense des droits fondamentaux et à la lutte contre la pauvreté. Le Bénin pourrait ainsi faire preuve d'exemplarité en matière de Droits de l'Homme sur la scène internationale et son engagement en faveur du Protocole encouragerait les autres États à faire de même.

Le Protocole facultatif permettra de renforcer la capacité des personnes à faire valoir leurs droits économiques, sociaux et culturels non seulement à l'ONU, mais aussi aux niveaux régional et national en encourageant le développement de voies de recours utiles.

De même, le PF-PIDESC permettra de clarifier les obligations des États à l'égard de ces Droits de l'Homme, en contribuant à l'adoption de mesures positives et à l'accès à la justice au niveau national.

La force juridiquement contraignante du PIDESC est incontestable et, par son effet direct en droits nationaux, il s'impose par conséquent à tous les États parties. Autrement dit, ses dispositions peuvent être invoquées par les citoyens devant les tribunaux nationaux en cas de violation par leurs États. La différence de traitement entre les droits civils et politiques d'un côté, et les DESC de l'autre, est arbitraire et intolérable puisque « les droits humains sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés », comme l'ont réaffirmé les États lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne en 1993.

Le Protocole facultatif additionnel au PIDESC, adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 décembre 2008, concrétise donc cette évidence d'indivisibilité de tous les droits humains en mettant fin à une anomalie qui a duré 32 ans. En effet, depuis son entrée en vigueur en 1976, le PIDESC n'est assorti d'aucun mécanisme de contrôle alors que son pendant, le Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP) adopté la même année, dispose depuis 1976 d'une procédure de plainte ayant permis le développement d'une jurisprudence riche en la matière. Certes, le texte du Protocole additionnel au PIDESC est un compromis mais il inclut déjà certaines dispositions importantes pour une meilleure protection des DESC.

En outre, le Protocole prévoit la compétence du Comité DESC de l'ONU pour examiner des plaintes d'individus, de groupe d'individus ou d'ONG mandatés, alléguant des violations des droits énoncés dans le PIDESC. Ce Comité aura aussi le pouvoir de prendre des mesures provisoires pour que l'État concerné prenne immédiatement toutes les mesures urgentes afin d'éviter des dommages irréparables pour les victimes. Ce Protocole n'est certes pas parfait puisqu'il ne vise que les États, ne prévoit pas de sanction contraignante à leur égard en cas de violation du PIDESC et ne tient pas compte de l'obligation de coopération et d'assistance internationales (prévue

à l'article 2 du PIDESC) puisqu'il est impossible de porter plainte contre un Etat tiers. Néanmoins, il constitue une avancée considérable pour la justice sociale en "officialisant" la justiciabilité des DESC et l'indivisibilité de tous les droits humains.

b- Conséquences juridiques

Le Protocole facultatif vient compléter la palette de mécanismes de plaintes internationaux déjà existants. A titre indicatif, le Bénin a déjà ratifié/adhéré à des protocoles facultatifs instituant un mécanisme de communications individuelles pour plusieurs conventions de l'ONU. Ainsi, il a adhéré au Protocole facultatif au Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques le 12 mars 1992, au Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes signé le 24 février 2005 et ratifié le 20 septembre 2006, et au Protocole au facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées signé le 08 février 2008 et ratifié le 05 juillet 2012. Le Protocole facultatif au pacte international pour les droits économiques, sociaux et culturels, s'inscrit dans la même logique.

Tous ces instruments juridiques de l'Onu prévoient aussi directement la possibilité pour les Etats, s'ils en font la déclaration en ce sens, de reconnaître la compétence d'un comité pour recevoir et examiner des communications individuelles présentées par des particuliers ou groupes de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation d'un des droits garantis par ladite Convention. Ainsi, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales (article 14), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains et dégradants (article 22) et la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (article 31) instituent un mécanisme de communication identique à celui prévu par les protocoles facultatifs mentionnés ci-dessus.

Le Protocole facultatif au Pacte international pour les droits économiques sociaux et culturels ne crée pas de nouveaux droits économiques et sociaux. Il vise uniquement à établir un mécanisme de communication devant le Comité des droits économiques sociaux et culturels concernant une violation alléguée du Pacte international. Par ailleurs, les décisions de ce Comité ne sont pas juridiquement contraignantes. Enfin, la procédure d'enquête prévue à l'article 11 conditionne la possibilité d'une visite sur place à l'accord de l'Etat partie, et les mesures provisoires prévues à l'article 5 sont limitées à des circonstances «exceptionnelles» dans le cas d'un préjudice «irréparable». Il résulte de tous ces éléments que le Protocole additionnel au Pacte international aux droits économiques, sociaux et culturels, comme les trois autres protocoles facultatifs instituant un mécanisme de communications précédemment visés, ne saurait constituer une atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, et que sa ratification ne comporte donc pas de risque de contrariété à la Constitution du 11 décembre 1990.

Par ailleurs, le Protocole facultatif ne crée aucun nouveau droit et n'est donc pas susceptible d'entrer en contrariété avec d'autres traités déjà souscrits

par le Bénin, notamment l'adhésion au Protocole n'implique de plus pas de modification préalable du droit interne.

Si les décisions du Comité dans le cadre du mécanisme de communication ne sont certes pas contraignantes sur le plan juridique, l'adhésion au Protocole facultatif donne néanmoins compétence au Comité pour prononcer des constats de violation qui peuvent mettre en cause notre législation sur la scène internationale sur des points politiquement sensibles.

c- Conséquences administratives

Dans un premier temps, les conditions de recevabilité devraient limiter le nombre d'affaires communiquées. En effet, l'article 3 du Protocole facultatif prévoit que le Comité n'examine au fond une communication que dans un délai de douze mois après l'épuisement des voies de recours, concernant une question qui n'a pas déjà fait l'objet d'un examen dans le cadre d'une autre procédure d'enquête ou de règlement au niveau international. Il n'est cependant pas exclu que le nombre de communications puissent augmenter au fil du temps.

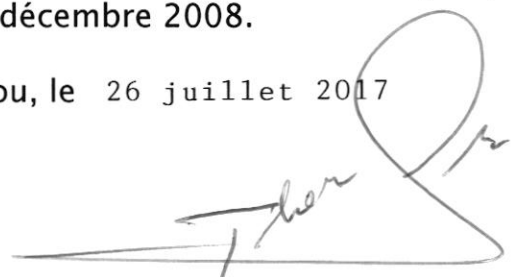
Les Etats africains se méfient du Protocole parce qu'ils se méfient du CODESC. Dans l'état initial du droit, antérieur au Protocole de 2008, le Comité se bornait à examiner des rapports remis tous les cinq ans par les États dans le cadre du mécanisme de surveillance prévu aux articles 16 et 17 du Pacte. Ces rapports constituaient un bel exercice par lequel chaque État devait répondre aux « sujets de préoccupations du Comité ». Ensuite, celui-ci transmettait aux États des « observations finales » mettant en lumière les « points positifs, mais aussi les « difficultés », les sujets d'« inquiétude », voire « de préoccupation ».

Le Protocole offre désormais la possibilité de « communications individuelles » par lesquelles les particuliers se plaignent d'une violation du Pacte. Il autorise aussi les « communications interétatiques » permettant à un État d'en dénoncer un autre, à la condition toutefois que les deux États intéressés aient fait une déclaration d'acceptation de cette procédure. De même, doivent-ils faire une déclaration pour accepter que le Comité dispose d'un pouvoir d'enquête, lui permettant notamment de se rendre sur le territoire étatique.

Eu égard à tout ce qui précède, nous avons l'honneur, Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale, Mesdames et Messieurs les Honorables Députés, de soumettre à l'appréciation de votre Auguste Assemblée, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté à New York, le 10 décembre 2008.

Fait à Cotonou, le 26 juillet 2017

Par le Président de la République,
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,



Patrice TALON

Le Ministre d'Etat, Secrétaire Général
de la Présidence de la République,



Pascal Irénée KOUPAKI

Le Garde des Sceaux, Ministre de la
Justice et de la Législation,



Joseph DJOGBENOU

Le Ministre des Affaires Etrangères
et de la Coopération,



Aurélien A. AGBENONCI

Le Ministre de l'Economie
et des Finances,



Marie Odile ATTANASSO

Ministre Intérimaire

Le Ministre du Travail, de la Fonction
Publique et des Affaires Sociales,



Adidjatou A. MATHYS

AMPLIATIONS : PR 6 - AN 2 - CS 2 - CC 2 - HCJ 2 - CES 2 - HAAC 2 - MESGPR 2 - MJL 2 - MAEC 2 - MEF 2 - MTFPAS 2
AUTRES MINISTÈRES 16 - SGG 4 - JORB 1.

LOI N° 2017-

portant autorisation d'adhésion du Bénin au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté à New York, le 10 décembre 2008.

L'Assemblée nationale a délibéré et adopté, en sa séance du....., la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er} : Est autorisée l'adhésion, de la République du Bénin, au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté à New York, le 10 décembre 2008.

Article 2 : La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Porto-Novo, le

Le Président de l'Assemblée nationale,

Adrien HOUNGBEDJI