

Étendue et limites des droits économiques, sociaux et culturels

Académie des droits humains d'Amnesty international

Mardi 27 février 2024

Louna Monaco



Introduction

UNHCR : La crise de l'accueil en Belgique est préoccupante, mais des solutions sont à portée de main

La crise de l'accueil en Belgique est préoccupante et dure depuis deux ans, laissant de nombreux demandeurs d'asile sans toit ni accès aux services de base tels que l'eau potable, l'accès à des sanitaires et à une assistance médicale.

29 Sep 2023



Plan de la séance



- ▶ I. Origine historique
- ▶ II. Caractéristiques des droits économiques, sociaux et culturels
- ▶ III. Sources
- ▶ IV. Organes chargés d'assurer le respect des droits ESC
- ▶ V. Conclusion



I. Origine historique

- ▶ Droit de « deuxième génération »
- ▶ Avènement au XIXe siècle – État providence
- ▶ Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1948



I. Origine historique

- ▶ Différence de nature avec les droits civils et politiques ? « Droits-créances »

Droits civils et politiques

- Obligations négatives
- Mise en œuvre immédiate
- Justiciables

Droits économiques, sociaux et culturels

- Droits-créances
- Contenu imprécis
- Obligations positives
- Réalisation progressive
- Droits dépourvus d'effet direct (pas justiciables)

- ▶ Remise en cause fin des années 1990 :
 - › Interdépendance des droits fondamentaux ;
 - › Triptyque d'obligations en matière de droits fondamentaux (respecter, protéger, réaliser)

II. Caractéristiques des droits ESC



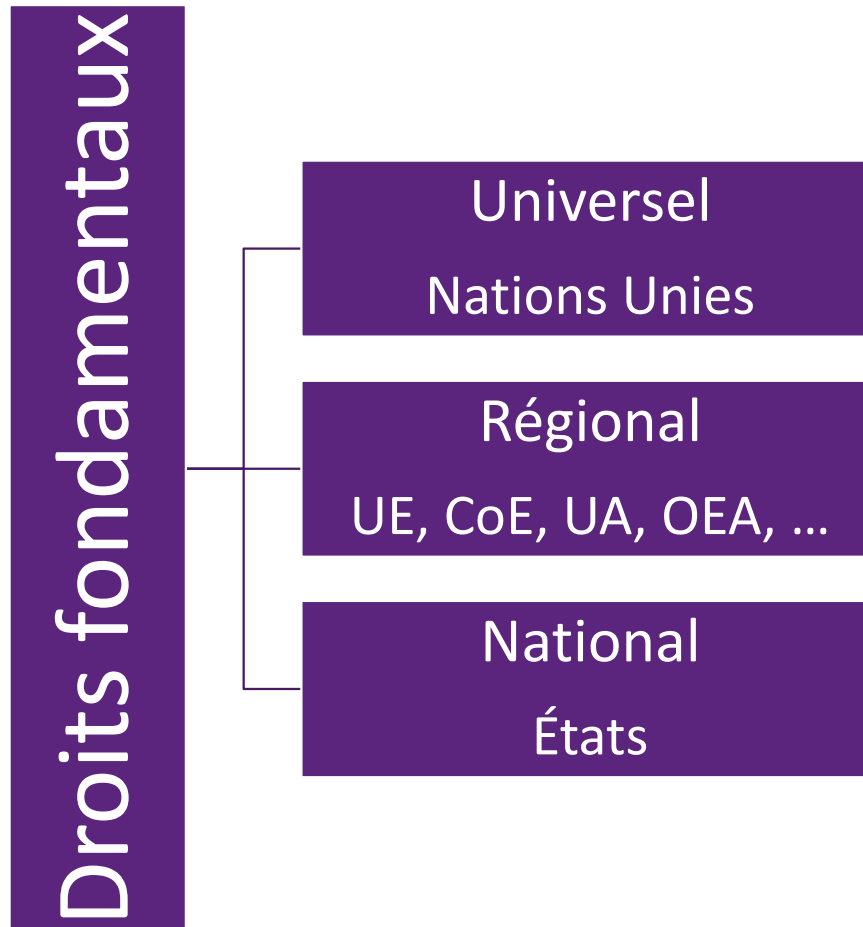
| | |
|------------|--|
| Créanciers | <ul style="list-style-type: none">• Les individus en tant qu'ils appartiennent à des groupes déterminés (et non en tant que tel) |
| Débiteurs | <ul style="list-style-type: none">• Les autorités publiques (et non quiconque) |
| Objet | <ul style="list-style-type: none">• Obligations positives |
| Garanties | <ul style="list-style-type: none">• Pas de droits subjectifs ≠ justiciables |

! A nuancer !

III. Sources



► Plusieurs niveaux de protection :



III. Sources



Nations Unies

- **Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**
 - Adopté en 1966, entré en vigueur en 1976 (vig. Belgique 21 juillet 1983)
 - Article 2, § 1 : « 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. »
 - Droits reconnus : Travail, liberté syndicale, sécurité sociale, eau, logement, santé, éducation, vie culturelle, etc.



III. Sources

Nations Unies - *Exemples*

- **Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 1979**
 - Art. 12, § 1 «Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine des **soins de santé** en vue de leur assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les **moyens d'accéder aux services médicaux**, y compris ceux qui concernent la planification de la famille. »
- **Convention relative aux droits de l'enfant, 1989**
 - Art. 24, § 1 « Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du **meilleur état de santé possible** et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services ».
- **Convention relative aux droits des personnes handicapées, 2006**
 - Art. 25 « Les États Parties reconnaissent que les personnes handicapées ont le droit de jouir du **meilleur état de santé** possible sans discrimination fondée sur le handicap. Ils prennent toutes les mesures appropriées pour leur assurer **l'accès à des services de santé** qui prennent en compte les sexospécificités, y compris des services de réadaptation. »



III. Sources

Régional – Le Conseil de l'Europe

- **La Charte sociale européenne**

- Adoptée en 1961 (vig. 1965) et révisée en 1996 (vig. 1998, à l'égard de la Belgique 2004)
- Système d'engagement « à la carte »
- Exemple : Article 11 - Droit à la protection de la santé

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment :

1. à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente ; (...) »



III. Sources

Régional – Le Conseil de l'Europe

- **La Convention européenne des droits de l'homme ?**
 - Adoptée en 1950 (vig. 1953)
 - Protège les droits civils et politiques
 - Interdépendance des droits fondamentaux
 - Implications économiques et sociales de certains droits civils et politiques.
 - Exemple : Arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* du 21 janvier 2011



de rappeler que l'article 3 ne saurait être interprété comme obligeant les Hautes Parties contractantes à garantir un droit au logement à toute personne relevant de leur juridiction (Chapman, précité, § 99). Il ne saurait non plus être tiré de l'article 3 un devoir général de fournir aux réfugiés une assistance financière pour que ceux-ci puissent maintenir un certain niveau de vie (Mišlim c. Turquie, n° 53566/99, § 85, 26 avril 2005).

263. Au vu de ce qui précède et compte tenu des obligations reposant sur les autorités grecques en vertu de la directive Accueil (paragraphe 84 ci-dessus), la Cour est d'avis qu'elles n'ont pas dûment tenu compte de la vulnérabilité du requérant comme demandeur d'asile et doivent être tenues pour responsables, en raison de leur passivité, des conditions dans lesquelles il s'est trouvé pendant des mois, vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à ses besoins essentiels. La Cour estime que le requérant a été victime d'un traitement humiliant témoignant d'un manque de respect pour sa dignité et que cette situation a, sans aucun doute, suscité chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir. Elle considère que de telles conditions d'existence, combinées avec l'incertitude prolongée dans laquelle il est resté et l'absence totale de perspective de voir sa situation s'améliorer, ont atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention.



III. Sources

Régional – L'Union européenne

- **La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**
 - Proclamée en 2000 mais contraignante en 2009
 - Droits civils, politiques **et** droits économiques, sociaux et culturels
 - Nuances :
 - Application sectorielle
 - Article 52, § 5 (droits vs. principes)



III. Sources

Régional – L'Union Africaine

- **La Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples**
 - Adoptée en 1981 (vig. 1986)
 - Contient des droits des trois générations
 - Exemple - Article 16 : « 1. Toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. 2. Les Etats parties à la présente Charte s'engagent à prendre les mesures nécessaires en vue de protéger la santé de leurs populations et de leur assurer l'assistance médicale en cas de maladie. »



III. Sources

Régional – L'Organisation des États américains

- **Le Protocole de San Salvador**
 - Adopté en 1988 (vig. 1999)
 - Complète la Convention américaine relative aux droits de l'homme
 - Article 1 – Obligation d'adopter des mesures : « Les Etats parties au présent Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme s'engagent à adopter les mesures nécessaires, qu'elles soient de nature interne ou qu'elles relèvent de la coopération entre Etats, tout particulièrement dans les domaines économique et technique, selon les ressources disponibles et compte tenu de leur degré de développement, pour parvenir progressivement, et conformément à la législation interne, à assurer le plein exercice des droits reconnus dans le présent Protocole. »



III. Sources

Régional – La ligue des États arabes

- **La Charte arabe des droits de l'homme**
 - Version révisée adoptée en 2004 (vig. 2008)
 - Contient tant des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels
 - Exemple – Article 39 « 1. Les États parties reconnaissent le droit qu'a tout membre de la société de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qui puisse être atteint et le droit du citoyen de bénéficier gratuitement des services de santé de base et d'accéder aux centres de soins médicaux sans discrimination aucune;
2. Les mesures que les États parties prendront comprennent les suivantes : a) Développement des soins de santé de base et garantie de la gratuité des services des centres qui fournissent ces soins et de la facilité d'accès à ces centres où qu'ils soient et quelle que soit la situation économique; (...) »

III. Sources



National - Focus sur la Constitution Belge :

➤ Introduction des droits économiques, sociaux et culturels en 1994

➤ Article 23 :

«Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

6° le droit aux prestations familiales. »

III. Sources



National - Focus sur la Constitution Belge :

- Droits-créances – Absence d’effet direct
 - Tempérament : Obligation de *Standstill* ou « effet-cliquet »
 - = « Interdiction faite au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable »
- CC°, Arrêt n° 69/2023 du 27 avril 2023

IV. Organes chargés d'assurer le respect des droits ESC



- ▶ A l'échelle internationale : Focus sur le Comité des droits ESC
- ▶ Au niveau régional : Focus sur le Comité européen des droits sociaux
- ▶ Niveau national : Contentieux objectif / subjectif

IV. Organes chargés d'assurer le respect des droits ESC



Nations Unies – Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels

- Comité composé de 18 experts indépendants
- Trois mécanismes d'action :
 1. Observations générales
 2. Rapports périodiques
 3. Plaintes de particuliers instauré par un Protocole facultatif en 2008 (vig. 2013)
- Pas juridiquement contraignant mais grande valeur interprétative

Observation générale n° 22 (2016) sur le droit à la santé sexuelle et procréative (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)



Obligation de respecter

40. L'obligation de respecter impose aux États de ne pas s'ingérer, directement ou indirectement, dans l'exercice individuel du droit à la santé sexuelle et procréative. Les États ne doivent pas restreindre l'accès à la santé sexuelle et procréative, ni le refuser à qui que ce soit, y compris par des lois qui criminalisent les services et l'information dans ce domaine, et la confidentialité des données de santé doit être préservée. Les États doivent réformer les lois qui entravent l'exercice du droit à la santé sexuelle et procréative. On mentionnera à cet égard les lois criminalisant l'avortement, la non-déclaration d'une

Obligation de protéger

42. L'obligation de protéger impose aux États de prendre des mesures pour empêcher des tiers de s'ingérer directement ou indirectement dans l'exercice du droit à la santé sexuelle et procréative. Elle leur impose d'adopter et d'appliquer des lois et des politiques interdisant les comportements de tiers qui portent atteinte à l'intégrité physique et mentale ou compromettent le plein exercice du droit à la santé sexuelle et procréative, y compris les pratiques d'établissements médicaux privés, de compagnies d'assurance, d'entreprises pharmaceutiques et de fabricants de produits et de matériel de santé. Il convient à ce titre d'interdire la violence et les pratiques discriminatoires, dont l'exclusion de certains individus ou groupes de l'accès aux services de santé sexuelle et procréative.

43. Les États doivent interdire et empêcher le fait pour des acteurs privés d'imposer des obstacles pratiques ou procéduraux aux services de santé, en refusant l'accès à un établissement, en pratiquant la désinformation, en appliquant des frais officieux, ou en imposant l'autorisation de tiers, notamment. Lorsque les prestataires de santé sont autorisés

Observation générale n° 22 (2016) sur le droit à la santé sexuelle et procréative (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)



Obligation de réaliser

45. L'obligation de réaliser le droit à la santé sexuelle et procréative impose aux États d'adopter les mesures législatives, administratives, budgétaires et judiciaires, et les mesures d'information et autres qui s'imposent pour garantir la pleine réalisation du droit à la santé sexuelle et procréative³⁶. Les États doivent viser à garantir un accès universel sans discrimination pour tous les individus, dont les membres de groupes marginalisés et défavorisés, à une gamme complète de services de santé sexuelle et procréative de qualité, dont les soins de santé maternelle ; l'information et les services en matière de contraception ; les services d'avortement médicalisé ; et la prévention, le diagnostic et le traitement de l'infertilité, des cancers liés à la procréation, des infections sexuellement transmissibles et du VIH/sida, y compris par des médicaments génériques. Les États doivent garantir des soins de santé physique et mentale aux victimes de la violence sexuelle et conjugale dans toutes les situations, notamment l'accès à des services de prévention postérieurs, à la contraception d'urgence et à des services d'avortement médicalisé.

Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Belgique**

26 mars 2020



Accès à la santé

52. Le Comité est préoccupé par les inégalités d'accès aux soins de santé selon le niveau de revenu, au détriment des personnes aux revenus les plus bas. Il est aussi préoccupé par les difficultés pratiques rencontrées par les migrants en situation irrégulière pour accéder aux services de santé d'urgence. Le Comité regrette par ailleurs le manque d'information concernant l'accès aux services de santé par les personnes handicapées (art. 12).

53. **Le Comité recommande à l'État partie de renforcer les mesures spécifiques pour garantir l'accès aux services de santé par les personnes les plus marginalisées, y compris l'attention d'urgence aux migrants. Il lui recommande également de renforcer les capacités de son système de santé pour garantir son accès aux personnes handicapées.**

Personnes intersexes

54. Le Comité est préoccupé par la situation des personnes intersexes mineures, notamment par la pratique d'interventions chirurgicales, souvent irréversibles, en l'absence de nécessité ou d'urgence médicale, et préjudiciables à l'intégrité physique et mentale des personnes concernées (art. 10 et 12).

55. **Le Comité recommande que, dans le cadre du Plan d'action interfédéral contre la discrimination et la violence à l'égard des personnes LGBTI, l'État partie :**

a) **Veille à ce que, dans la pratique, il ne soit pas procédé à des interventions en l'absence de nécessité ou d'urgence médicale sur les caractéristiques sexuelles d'enfants intersexes, jusqu'à ce qu'ils soient capables de former leur propre point de vue et de donner leur consentement éclairé ;**



Constatations adoptées par le Comité en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication n° 61/2018*

| | |
|---|---|
| <i>Communication présentée par :</i> | Lorne Joseph Walters (représenté par un conseil, Christine Rygaert) |
| <i>Victime(s) présumée(s) :</i> | L'auteur |
| <i>État partie :</i> | Belgique |
| <i>Date de la communication :</i> | 5 octobre 2018 (date de la soumission initiale) |
| <i>Date des présentes constatations :</i> | 12 octobre 2021 |

10.2 L'obligation de reloger les personnes expulsées devenues sans-logis suppose que, conformément à l'article 2 (par. 1) du Pacte, les États parties prennent toutes les mesures nécessaires et agissent au maximum de leurs ressources disponibles pour garantir le droit au logement. À cette fin, ils peuvent opter pour des politiques très diverses³³. Cependant, toute mesure prise doit être délibérée et concrète, et viser aussi clairement que possible la réalisation du droit au logement³⁴, de la manière la plus rapide et la plus efficace possible. Les mesures de relogement après expulsion doivent être proportionnées à l'état de nécessité des personnes touchées et à l'urgence de la situation, et doivent respecter la dignité de la personne. De plus, les États parties doivent prendre des mesures cohérentes et coordonnées pour remédier aux défaillances institutionnelles et aux facteurs structurels à l'origine du manque de logements³⁵.

IV. Organes chargés d'assurer le respect des droits ESC



Conseil de l'Europe – Le Comité européen des droits sociaux

- Composé de 15 membres « indépendants et impartiaux »
- Deux mécanismes d'action :
 1. Rapports périodiques
 - Durée du cycle dépendant de la participation au système de réclamations collectives
 2. Système de réclamation collective instauré par un Protocole additionnel en 1995 (Vig. 1998)
 - Pas ouvert au particulier
 - Pas nécessaire d'épuiser les voies de recours interne
- Pas de force contraignante



mars 2023

CHARTE SOCIALE EUROPEENNE REVISEE

Comité européen des Droits sociaux

Conclusions 2022

BELGIQUE

Article 2 - Droit à des conditions de travail équitables *Paragraphe 3 - Congés payés annuels*

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de la Belgique n'est pas conforme à l'article 2§3 de la Charte au motif qu'en cas de maladie ou d'accident survenant pendant les congés, les travailleurs n'ont pas le droit de récupérer à un autre moment les jours ainsi perdus.



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

DÉCISION SUR LE BIEN-FONDÉ

Adoption : 8 décembre 2022

Notification : 15 février 2023

Publicité : 16 juin 2023

Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Belgique

Réclamation n° 185/2019

IV. Organes chargés d'assurer le respect des droits ESC



Niveau national – Focus sur la Belgique

- Droits dépourvus d'effet direct injusticiables – A NUANCER
- Contentieux objectif :
 - Vérification de la conformité d'une norme avec une norme de rang supérieure
 - Principalement Cour Constitutionnelle (lois) et Conseil d'État (actes administratifs)
 - Plusieurs voies :
 1. Respect du versant positif de l'article 23 ("substancié" par l'acquis international)
 2. Respect de l'obligation de *Standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution
 3. Respect de l'article 23 lu en combinaison avec les art. 10 et 11 de la Constitution

1. Contrôle conformité classique – Article 23 précisé par le droit international



CC°, Arrêt n° 101/2008, 10 juillet 2008

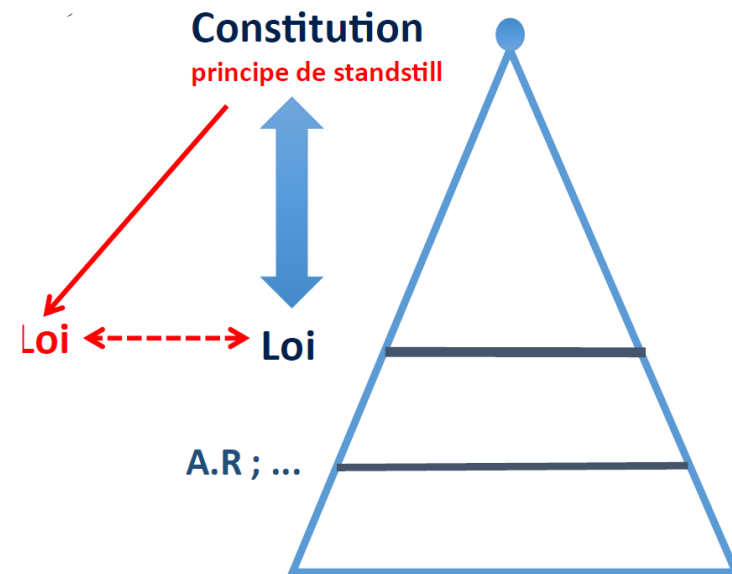
B.23.2. Il n'empêche que le législateur décréteil ne peut porter atteinte à la sécurité du logement dans le secteur du logement social qui est un élément fondamental de la concrétisation du droit à un logement décent garanti par l'article 23 de la Constitution et confié aux différents législateurs. Or, la possibilité de faire figurer une clause résolutoire expresse dans le contrat de bail prive les locataires de la garantie de l'intervention préalable d'un juge en cas de dissolution du bail par le bailleur pour manquement à leurs obligations.

B.23.3. Sans doute la Cour doit-elle, dans le domaine de la politique du logement, respecter l'appréciation des législateurs régionaux quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est manifestement déraisonnable (arrêt n° 33/2007, B.5.3; arrêt n° 62/2007, B.5.3; arrêt n° 155/2007, B.6), mais ce pouvoir d'appréciation est moins large lorsque cette politique de logement risque d'entraîner pour une certaine catégorie de personnes la perte de leur logement, ce qui est effectivement considéré comme une des ingérences les plus extrêmes dans le droit au respect du logement (CEDH, 13 mai 2008, *McCann* c. Royaume-Uni, § 50).



2. Respect du principe de *Standstill*

1. Identification de la norme qui sert de comparaison
2. Identification d'un recul significatif
3. Interdiction relative – Justification possible :
 - Motif d'intérêt général
 - Recul nécessaire
 - Recul proportionné



3. Article 23 lu en combinaison avec les articles 10 et 11



Arrêt n° 135/2017
du 30 novembre 2017

A R R E T

En cause : les recours en annulation partielle de la loi du 10 août 2015 visant à relever l'âge légal de la pension de retraite, les conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et l'âge minimum de la pension de survie, introduits par André-Marie Hennebert et par Luc Logghe et autres.

B.31. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

IV. Organes chargés d'assurer le respect des droits ESC



Niveau national – Focus sur la Belgique

- Droits dépourvus d'effet direct injusticiables – A NUANCER
- Contentieux subjectif ?
 - Mise en œuvre de la responsabilité extracontractuelle de l'État ?



V. Conclusion

- ▶ Droits dépourvus de substance ?
- ▶ Obligations uniquement positives ?
- ▶ Mise en œuvre nécessairement coûteuse ?
- ▶ Droits injusticiables ?

Bibliographie non exhaustive



- D. Dumont et I. Hachez, « Le principe de standstill redéfini par la Cour constitutionnelle : la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité », *J.T.*, 2024/1, pp. 2 à 15.
- F. Picod, C. Rizcallah, S. Van Drooghenbroeck (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, 3^e éd., Larcier, 2023.
- D. Roman, *La cause des droits*, Dalloz, 2022.
- D. Chirwa et L. Chenwi, *The Protection of Economic, Social and Cultural Rights in Africa*, Cambridge University Press, 2016.
- S. van Drooghenbroeck (dir.), *Le droit international et européen de droits de l'homme devant le juge national*, Larcier, 2014.
- D. Roman, *La justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Editions A. Pedone, 2012.
- O. De Schutter (dir.), *The European Social Charter : A social constitution for Europe / la Charte sociale européenne : Une constitution sociale pour l'Europe*, Bruylant, 2010.
- I. Hachez, *Le principe de Standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Bruylant, 2008.