



Assemblée générale

Distr. générale
28 avril 2016
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-deuxième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Philip Alston, établi en application de la résolution 26/3 du Conseil. Dans son rapport, le Rapporteur spécial soutient qu'il est essentiel de considérer les droits économiques et sociaux comme des droits de l'homme si l'on veut éliminer l'extrême pauvreté mais aussi garantir une approche équilibrée et crédible des droits de l'homme dans leur ensemble. Selon lui, les droits économiques et sociaux demeurent actuellement marginaux dans la plupart des contextes, ce qui va à l'encontre du principe d'indivisibilité des deux catégories de droits.

L'opinion commune salue les progrès considérables qui ont été réalisés ces dernières années en matière de droits économiques et sociaux. Au niveau international, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été adopté, un nombre impressionnant de procédures spéciales ont été mises en place pour cibler ces droits et des organes tels que le Conseil des droits de l'homme consacrent beaucoup plus de temps à débattre de ces questions qu'ils ne le faisaient par le passé. Au niveau national, les défenseurs des droits économiques et sociaux saluent l'impressionnant degré de reconnaissance constitutionnelle accordée à certains ou à la plupart des droits économiques et sociaux, la capacité croissante des tribunaux de nombreux pays à faire appliquer ces droits, la multiplication du nombre d'organisations non gouvernementales nationales œuvrant en faveur des droits économiques et sociaux, et le dynamisme de la réflexion portant sur la justiciabilité de ces droits.

* Le présent rapport a été soumis après la date limite afin que les faits les plus récents puissent être pris en compte.

GE.16-06981 (F) 160616 200616



* 1 6 0 6 9 8 1 *

Merci de recycler



Cependant, malgré les importants progrès réalisés récemment, les droits économiques et sociaux demeurent en réalité largement invisibles dans la législation et les institutions d'une grande majorité d'États. Pour appuyer ce constat, le Rapporteur spécial invoque les faits suivants : nombre d'États dont la Constitution reconnaît les droits économiques et sociaux n'ont pas concrétisé cette reconnaissance par un cadre législatif axé sur les droits de l'homme ; l'acceptation de plus en plus répandue de la justiciabilité des droits économiques et sociaux dans les textes constitutionnels contraste avec la résistance opposée par de nombreuses juridictions compétentes lorsqu'il s'agit de donner effet à ces droits ; nombre d'États parmi ceux qui jouissent des niveaux de vie les plus élevés au monde ont expressément rejeté la possibilité de reconnaître les droits économiques et sociaux sur le plan législatif ou constitutionnel ; la plupart des mécanismes institutionnels de promotion des droits de l'homme mis en place au niveau national négligent les droits économiques et sociaux ; et les mécanismes nationaux chargés de contrôler le respect des droits économiques et sociaux sont généralement beaucoup moins nombreux que ne le laissent croire les comptes rendus habituels.

Les droits économiques et sociaux sont largement méconnus en tant que droits de l'homme, comme en atteste la fréquence à laquelle les débats concernant ces droits se transforment imperceptiblement et presque naturellement en discussions très générales sur le développement. Or, dans les faits, les initiatives en faveur du développement ne contribuent pas nécessairement à la promotion des droits, ni même à leur protection. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial explique pourquoi il importe de considérer les droits économiques et sociaux comme des droits de l'homme et, dans cette optique, il met en évidence un cadre axé avant tout sur la reconnaissance de ces droits, l'appui institutionnel nécessaire à leur promotion et les mécanismes de responsabilisation permettant de veiller à leur mise en œuvre.

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| I. Introduction | 4 |
| A. Statut paradoxal des droits économiques et sociaux | 4 |
| B. Considérer les droits économiques et sociaux comme des droits de l'homme | 6 |
| C. Structure du rapport | 7 |
| II. Les conséquences du désintérêt pour les droits économiques et sociaux | 7 |
| III. Comprendre les obligations relatives aux droits économiques et sociaux qui incombent aux États et agir en fonction de ces obligations | 10 |
| A. Reconnaissance juridique | 10 |
| B. Obligation de mettre en place des institutions | 12 |
| C. Obligation de promouvoir la responsabilisation | 12 |
| IV. Application de ces obligations aux droits économiques et sociaux | 12 |
| A. Reconnaissance juridique | 13 |
| B. Institutionnalisation | 14 |
| C. Responsabilisation | 15 |
| V. Suivi international de la reconnaissance, de l'institutionnalisation et de la responsabilisation en matière de droits économiques et sociaux | 18 |
| A. Examen périodique universel | 18 |
| B. Comité des droits économiques, sociaux et culturels | 19 |
| C. Organisations non gouvernementales | 19 |
| VI. Conclusions | 21 |

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 26/3 du Conseil des droits de l'homme. Il s'agit du deuxième rapport présenté au Conseil par Philip Alston en sa qualité de Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté¹.

A. Statut paradoxal des droits économiques et sociaux

2. Les stratégies visant à éliminer l'extrême pauvreté impliquent que des mesures soient prises pour promouvoir la réalisation de l'ensemble des droits de l'homme, conformément au principe de l'indivisibilité de ces droits. Les différents rapports présentés au fil des ans par le Rapporteur spécial ont examiné cette thématique sous l'angle de certains droits civils et politiques mais aucun n'a été explicitement consacré aux droits économiques et sociaux pris dans leur globalité. Cette composante est privilégiée dans le présent rapport, qui se veut différent des rapports traditionnellement présentés au Conseil. Pour l'ancien chef du Département des opérations de maintien de la paix, les rapports de l'ONU sont « d'un ennui pénible » et si tout ce qui y est dit est exact du point de vue des faits, rien n'y stimule des idées nouvelles². Il est évidemment crucial que les rapports soient factuellement exacts, mais il est non moins important qu'ils puissent stimuler la réflexion, et le présent rapport tente de concilier ces deux exigences. Le Rapporteur spécial estime que, malgré l'activité intense que leur consacrent diplomates et experts, et en dépit de l'émergence d'une jurisprudence et de l'abondance des travaux sur la question, les droits économiques et sociaux³ demeurent largement invisibles dans la législation et les institutions de la grande majorité des États.

3. Ce constat cadre mal avec l'analyse classique qui salue les grands progrès réalisés ces dernières années en matière de droits économiques et sociaux, y compris la large reconnaissance constitutionnelle de ces droits et la capacité croissante des tribunaux de nombreux pays à les faire appliquer. Ainsi, on a affirmé, par exemple, que « le discours global des droits de l'homme, et des droits économiques et sociaux en particulier, imprègne les politiques progressistes partout dans le monde »⁴. Les mêmes auteurs décrivent comment les revendications de nombreuses communautés vulnérables et déplacées, aux profils très différents, sont portées devant les tribunaux grâce aux nouvelles possibilités offertes par la reconnaissance des droits économiques et sociaux.

4. Incontestablement, au cours de ces dernières années, le processus d'inclusion des droits économiques et sociaux dans les dispositions constitutionnelles s'est accéléré, les tribunaux de nombreux pays ont établi une jurisprudence utile, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été adopté et des constatations finales ont déjà été formulées à ce titre, des procédures spéciales ont été mises en place pour traiter de nombreux droits économiques, sociaux et culturels, et

¹ Le Rapporteur spécial remercie Christiaan van Veen et Varindarjit Singh pour l'aide précieuse qu'ils lui ont apportée au cours de l'élaboration du rapport, ainsi que Gráinne de Búrca, Sandra Liebenberg et Nikki Reisch pour leurs observations.

² Jean-Marie Guéhenno, *The Fog of Peace : A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2015), p. xiv.

³ Le présent rapport cible spécifiquement les droits économiques et sociaux. Bien qu'ils leur soient étroitement liés et qu'ils relèvent du même Pacte, les droits culturels ont un certain nombre de caractéristiques propres qui nécessitent une approche quelque peu différente de celle adoptée ici.

⁴ Daniel M. Brinks, Varun Gauri et Kyle Shen, « Social rights constitutionalism : negotiating the tension between the universal and the particular », *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 11 (novembre 2015), p. 289 et 290.

les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont passé beaucoup plus de temps à débattre de ces droits qu'ils ne le faisaient auparavant. Mais un paradoxe fondamental demeure, car dans le même temps :

a) Nombre d'États dont la Constitution reconnaît les droits sociaux et culturels n'ont pas concrétisé cette reconnaissance par un cadre législatif axé sur les droits de l'homme ;

b) Le fait que la justiciabilité des droits économiques et culturels est de plus en plus largement acceptée dans les textes constitutionnels contraste avec la résistance opposée par de nombreux tribunaux compétents lorsqu'il s'agit de donner effet à ces droits ;

c) Nombre d'États parmi ceux qui jouissent des niveaux de vie les plus élevés au monde ont expressément rejeté les propositions visant à reconnaître les droits économiques et sociaux sur le plan législatif ou constitutionnel ;

d) À quelques exceptions près, les principaux mécanismes institutionnels mis en place au niveau national pour promouvoir les droits de l'homme n'accordent quasiment aucune attention aux droits économiques et sociaux ;

e) Les mécanismes nationaux chargés de contrôler le respect des droits économiques et sociaux sont généralement beaucoup moins nombreux que ne le laissent croire les comptes rendus habituels.

5. La situation est d'autant plus paradoxale que, particulièrement au niveau international, les organismes intergouvernementaux comme les acteurs de la société civile continuent de produire des interprétations détaillées et volumineuses des dispositions relatives aux droits économiques et sociaux (notamment sous forme d'observations et de recommandations générales), ainsi que des principes, des directives, des recommandations, des guides, des orientations, des manuels et des schémas directeurs conçus pour aider les gouvernements et d'autres intervenants à mieux comprendre la nature et la portée des obligations qui incombent aux États en ce qui concerne ces droits. Bien que cette production impressionnante et instructive ait considérablement renforcé la capacité des acteurs de la société civile à œuvrer de façon plus efficace en faveur des droits économiques et sociaux, il convient de se demander si, dans les contextes nationaux où ces droits ne jouissent pas d'une reconnaissance législative, où les institutions nationales n'assurent pas une surveillance et une promotion effectives de ces droits et où des mécanismes permettant une responsabilisation et une participation véritables n'ont pas été mis en place, les conditions sont réunies pour susciter de la part des gouvernements des mesures sérieuses. À cette observation, on répondra sans doute que les cibles principales, ou du moins initiales, du nouveau militantisme sont les acteurs de la société civile et que ces derniers peuvent être aidés à se prendre en mains, voire mobilisés malgré l'inaction des gouvernements. Cette réponse serait toutefois fallacieuse si elle implique que les acteurs de la société civile peuvent, à eux seuls, provoquer le changement sociétal profond qui est indispensable pour que les droits économiques et sociaux soient pris au sérieux en tant que droits de l'homme⁵.

6. En fin de compte, une bonne indication de la non-reconnaissance des droits économiques et sociaux en tant que droits de l'homme est la fréquence à laquelle les débats concernant ces droits se transforment imperceptiblement et presque naturellement en discussions très générales sur le développement. Les États qui sont priés d'expliquer comment ils respectent les droits économiques et sociaux décrivent des initiatives d'ordre général portant sur le développement ou la protection sociale, comme si celles-ci étaient

⁵ Marc Verdussen, dir. publ., *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés* (Bruxelles, Bruylant, 2009).

forcément synonymes de ces droits. Quant aux budgets de coopération pour le développement, ils sont souvent fondés sur le postulat selon lequel un projet peut être considéré comme contribuant à promouvoir les droits économiques et sociaux dès lors qu'il comporte un volet égalité ou réduction de la pauvreté. En réalité, les initiatives en faveur du développement n'ont pas forcément pour effet de promouvoir les droits, ni même de les protéger, et même lorsque c'est le cas, elles sont susceptibles de promouvoir, en fin de compte, les intérêts spéciaux d'un groupe ciblé plutôt que les droits économiques et sociaux en tant que droits de l'homme.

7. Le risque d'un amalgame entre deux approches potentiellement très différentes apparaît également lorsque le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et ses objectifs de développement durable sont automatiquement assimilés à la promotion du respect des droits économiques et sociaux. Certes, il est à souhaiter que le Programme à l'horizon 2030 conduise effectivement à un plus grand respect de ces droits en tant que droits de l'homme, mais cela n'est absolument pas garanti par le libellé du Programme tel qu'il a été adopté et beaucoup reste à faire si l'on veut que cette aspiration se concrétise réellement.

B. Considérer les droits économiques et sociaux comme des droits de l'homme

8. Le présent rapport met l'accent sur l'importance de considérer les droits économiques et sociaux comme des droits de l'homme, et non comme des objectifs souhaitables, des enjeux de développement, des préoccupations de justice sociale ou tout autre formulation invariablement retenue. La question à se poser en premier lieu est celle de savoir s'il importe vraiment que nous considérions les droits économiques et sociaux comme des droits de l'homme. On répondra, notamment, que si les gouvernements et d'autres acteurs évitent soigneusement d'utiliser la terminologie propre aux droits, c'est précisément parce qu'il s'agit là d'un élément déterminant. En quoi ? Premièrement, se placer dans le cadre des droits de l'homme permet de s'assurer que les programmes conçus pour garantir le bien-être collectif prennent en compte les droits de toute personne et non uniquement des objectifs généraux et des intérêts collectifs. Deuxièmement, contrastant avec le principe générique de la justice sociale qui n'a pas de contenu bien défini ni de signification convenue, la référence aux droits de l'homme renvoie les décideurs politiques et d'autres acteurs aux formulations des droits économiques et sociaux qui ont été adoptées au niveau international et à la jurisprudence telle qu'elle a évolué laborieusement. Troisièmement, considérer les droits économiques et sociaux comme des droits de l'homme plutôt que comme des objectifs à long terme introduit un élément de prépondérance immédiate qui, autrement, pourrait faire défaut. Quatrièmement, et c'est peut-être là le plus important, les références aux droits sont une manière de reconnaître et de mettre en valeur la dignité et le pouvoir d'action de chaque individu (indépendamment de la race, du sexe, du statut social, de l'âge, du handicap ou de tout autre facteur de distinction) et sont donc intentionnellement des vecteurs d'autonomisation. Que ce soit à la maison, au village, à l'école ou au travail, ou dans le débat d'idées politique, le fait d'appeler de ses vœux la réalisation de droits au logement ou à l'éducation, convenus collectivement, reconnus et définis à l'échelle internationale, ne saurait se comparer à la formulation d'une simple requête ou demande. Qui plus est, comme noté ci-dessus, la conception juridique des droits de l'homme présuppose et exige l'établissement de responsabilités, alors que définir les droits économiques et sociaux en termes d'objectifs souhaitables ou d'enjeux de développement revient à les subordonner à une multitude d'autres considérations.

C. Structure du rapport

9. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial analyse les conséquences problématiques dues au fait que les droits économiques et sociaux sont relégués au second plan dans les dispositifs tant internes qu'internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il examine ensuite les moyens de faire en sorte que les droits économiques et sociaux soient considérés véritablement comme des droits de l'homme et ce qu'une telle démarche impliquerait. Il met en avant un cadre axé sur la reconnaissance, l'institutionnalisation et la responsabilisation, ces trois composantes étant essentielles à toute stratégie qui entend promouvoir efficacement les droits économiques et sociaux en tant que droits de l'homme. Les politiques et les programmes qui les négligent ont peu de chances de donner des résultats. Le Rapporteur spécial s'interroge sur la mesure dans laquelle ce cadre est pris en compte dans certaines activités de surveillance entreprises par le Conseil des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, et les organisations non gouvernementales (ONG) internationales. Il conclut son rapport en notant qu'un tel cadre n'est pas une formule magique et ne saurait remplacer d'autres initiatives indispensables dans ce domaine ; enfin, il met l'accent sur la nécessité d'élucider les raisons plus profondes qui expliquent pourquoi les droits économiques et sociaux restent marginalisés, et d'inverser cette tendance.

II. Les conséquences du désintérêt pour les droits économiques et sociaux

10. Au temps de la Guerre froide, les droits économiques et sociaux ne bénéficiaient que d'une attention très limitée en raison de divergences idéologiques profondes. Il fallut attendre 1987 pour que le Conseil économique et social crée le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, une évolution qui a certainement favorisé des progrès considérables. Elle explique en partie que lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993, 171 États ont proclamé que « tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant une égale valeur »⁶.

11. En plus de souligner les liens intrinsèques entre tous les droits, cette déclaration audacieuse indiquait, et c'est là que réside son importance, que les droits économiques, sociaux et culturels sont aussi importants que les droits civils et politiques, et qu'ils *doivent* bénéficier de la même attention. Au cours du dernier quart de siècle, on a effectivement assisté à un grand nombre d'initiatives importantes, en particulier dans des domaines sectoriels tels que le droit au logement, le droit à l'alimentation, le droit à la santé et le droit à l'eau, et le principe d'indivisibilité a été plus systématiquement mis en avant. Cependant, l'acceptation, en droit et dans la pratique, de l'idée que les droits économiques et sociaux sont effectivement des droits de l'homme, avec les conséquences juridiques explicites qui en découlent, et non pas un ensemble de préoccupations synonymes de développement ou de progrès social, demeure un phénomène marginal. Cette marginalité transparaît dans les travaux des organes des droits de l'homme des Nations Unies, dans la législation et la pratique de la grande majorité des États, dans l'action de nombreux groupes de la société civile parmi les plus éminents qui œuvrent en faveur des droits de l'homme, dans les centres d'intérêt et les priorités des universitaires et des observateurs, et même, contre toute attente, dans les travaux de la plupart des agences internationales qui entendent promouvoir

⁶ Déclaration et Programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne le 25 juin 1993, par. 5.

la réduction de la pauvreté et le développement social. Par suite, le principe d'indivisibilité continue d'être mentionné, non pas tant parce qu'il est respecté, mais parce qu'il y est dérogé.

12. Certains contesteront cette analyse, tandis que d'autres avanceront que la différence en termes d'attention et de reconnaissance juridique concrète accordées aux deux catégories de droits – d'une part, les droits civils et politiques, et d'autre part, les droits économiques, sociaux et culturels – n'a pas d'importance. En réalité, cette disparité revêt une très grande importance et ce, pour un certain nombre de raisons. La raison la plus fondamentale est d'ordre philosophique, dans le sens où il est convenu que les deux catégories de droits sont des éléments indispensables pour permettre aux individus de mener une vie digne et épanouie. L'importance se situe aussi sur le plan doctrinal. L'égalité de l'ensemble des droits, qui est reconnue dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, traduit un compromis idéologique et politique, obtenu de haute lutte, non seulement entre les idéologies capitaliste et communiste des années 1940, mais, aujourd'hui encore, entre des conceptions divergentes concernant les valeurs que les sociétés devraient privilégier et les termes du contrat social régissant les relations entre l'État et les citoyens. Cette égalité est le ciment qui a permis de préserver l'ensemble et le postulat qui permet de réconcilier des approches par ailleurs résolument antagonistes. Elle traduit la nécessité de parvenir à un équilibre entre des objectifs qui seront toujours inévitablement en contradiction les uns avec les autres. La possibilité ou non de démontrer de manière empirique l'importance égale des deux catégories de droits est une question qui oppose depuis longtemps les économistes et d'autres experts, et des arguments instrumentalistes sont encore aujourd'hui fortement privilégiés lorsqu'il s'agit de plaider en faveur d'objectifs tels que l'égalité des sexes. Cependant, quelles que soient les conclusions sur lesquelles peuvent déboucher de telles recherches, la validité du principe sous-jacent ne saurait être tributaire des incertitudes des analyses empiriques.

13. La persistance généralisée de l'extrême pauvreté, qui perdure malgré les progrès réalisés au cours de ces dernières années, illustre bien l'importance centrale que revêt la lutte pour la réalisation des droits économiques et sociaux. Plusieurs centaines de millions de personnes continuent de souffrir de l'extrême pauvreté, et pas seulement dans les pays les plus pauvres, ce qui met en question la notion même de droits de l'homme universels. Bien qu'elle soit un phénomène qui sape fondamentalement la plupart, sinon l'ensemble, des droits civils et politiques, une telle pauvreté se manifeste de la manière la plus évidente et la plus brutale par les décès prématurés et les vies passées dans le plus grand dénuement qui sont la conséquence du déni des droits économiques et sociaux. Il est vrai que de nombreux pays développés et quelques pays en développement ont radicalement réduit l'extrême pauvreté sans adopter de stratégie axée sur la reconnaissance des droits économiques et sociaux mais, d'une manière plus large, l'expérience suggère que l'omission de ces droits compromet sérieusement les chances d'éliminer l'extrême pauvreté, même dans des contextes où la croissance économique globale est forte.

14. La menace ne vise pas uniquement les citoyens les plus pauvres de la planète. Le système capitaliste, qui désormais domine le monde, est « un système extrêmement puissant... ne serait-ce qu'en termes de productivité, d'innovation et de dynamisme », mais il n'est pas viable à longue échéance, à moins que les excès et les méthodes prédatrices qui font partie intégrante de son mode de fonctionnement soient contrebalancés par des dispositifs garantissant le bien-être élémentaire de tous ceux qui, autrement, seraient victimes de « l'incertitude, de l'instabilité et des effets pernicieux pour la société engendrés par les processus capitalistes »⁷.

⁷ Pour un argumentaire de poids à cet égard, voir David Garland, *The Welfare State : A Very Short Introduction* (Oxford, Oxford University Press, 2016), p. 137.

15. Les droits économiques et sociaux jouent aussi un rôle central dans le cadre de mesures visant à lutter contre les inégalités extrêmes et leurs conséquences. L'accroissement, bien documenté, des inégalités en matière de richesse et de revenu dans le monde menace de détruire le tissu social, de transformer les droits civils et politiques en un outil qui servira principalement à protéger les droits et les intérêts des riches, et de conforter les formes de libéralisme économique et politique qui ignorent les besoins et nient les droits de ceux qui vivent dans la pauvreté. À de nombreux égards, l'approche actuellement adoptée par le système international des droits de l'homme garantit pour ainsi dire les pires résultats possibles. D'une part, on insiste, à juste titre, sur le fait que les droits économiques et sociaux sont indivisibles des droits civils et politiques, et ont une importance égale, laissant entendre ainsi qu'ils peuvent offrir une solution utile pour remédier à l'extrême pauvreté, aux inégalités extrêmes et à d'autres formes d'injustice sociale omniprésente. D'autre part, le système international des droits de l'homme marginalise systématiquement ces droits à bien des points de vue et tolère une situation dans laquelle la majorité des États évitent la reconnaissance, l'institutionnalisation et la responsabilisation qui, seules, peuvent offrir un fondement solide pour promouvoir le respect des droits économiques et sociaux en tant que droits de l'homme à part entière, et fournir ainsi des principes et des arguments puissants en vue de réduire les inégalités.

16. En outre, de plus en plus, on reconnaît que, dans de nombreux contextes, il est indispensable de porter une attention plus soutenue et plus sérieuse aux droits économiques et sociaux si l'on veut mettre en place des stratégies de lutte contre le terrorisme qui soient efficaces et globales. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste n'a cessé d'attirer l'attention sur le fait que les sociétés marquées par l'exclusion sur les plans économique, social, politique et éducatif offrent souvent un terrain propice à l'émergence ou au recrutement de terroristes⁸. Quant au Secrétaire général, il a recensé, dans son plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, le manque de débouchés socioéconomiques ainsi que la marginalisation et la discrimination comme autant de conditions favorables à l'extrémisme violent⁹.

17. D'autre part, des arguments de poids militent en faveur de la thèse selon laquelle la résurgence du populisme d'extrême droite, du moins dans certains pays où un tel phénomène s'observe, est imputable à la croissance des inégalités et à l'indifférence très répandue à l'égard des droits économiques et sociaux ou au déni fréquent de ces droits.

18. On peut aussi s'interroger sur la légitimité de l'ensemble du système des droits de l'homme. Le cadre des droits économiques et sociaux est de plus en plus souvent présenté par ses détracteurs comme dépourvu de pouvoir véritable, inefficace et ne générant que peu ou pas de retombées en termes de justice sociale. Se fondant sur de telles critiques, des observateurs affirment que seul un discours radicalement différent qui ne serait pas axé sur les droits de l'homme peut déboucher sur de véritables solutions à ces problèmes, que les mandats portant sur les droits économiques et sociaux accaparent les ressources qui pourraient être consacrées à des droits qui en valent la peine, que seuls les partis politiques et les mouvements sociaux, et non les groupes de défense des droits de l'homme, sont à même d'atteindre les objectifs de justice sociale, et qu'il appartient à l'économie de marché et à l'entreprise privée de faire avancer les droits économiques et sociaux face à l'échec patent des politiques gouvernementales dans ce domaine.

19. Étroitement liée à cette perte de légitimité est la perte de crédibilité aux yeux des titulaires de droits. Du fait que les droits économiques et sociaux sont relégués au second plan, le mouvement en faveur des droits de l'homme peine à mobiliser le soutien à grande

⁸ Voir A/HRC/20/14, par. 31 ; également A/HRC/6/17, par. 64.

⁹ Voir A/70/674, par. 24 à 26.

échelle indispensable pour asseoir sa crédibilité aux yeux des milliards de personnes dont les besoins fondamentaux continuent d'occuper une place marginale dans les priorités en matière de droits de l'homme. Si le mouvement se heurte à de sérieux obstacles au niveau international, cela tient notamment à ce que, pour beaucoup, ses préoccupations primordiales ne semblent guère contribuer à résoudre les défis durables et les plus urgents auxquels est confrontée une grande partie de l'humanité.

III. Comprendre les obligations relatives aux droits économiques et sociaux qui incombent aux États et agir en fonction de ces obligations

20. Les obligations qui incombent aux États au titre des traités relatifs aux droits de l'homme sont décrites de manière différente d'un traité à l'autre. Si, dans le contexte des droits civils et politiques, les obligations incombant aux États consistent à respecter et garantir, les normes relatives aux droits économiques, sociaux et culturels traduisent l'obligation de reconnaître ces droits et de prendre des mesures pour les réaliser progressivement. Les organes internationaux et les commentateurs qui ont explicité ces obligations ont insisté fréquemment sur la nécessité de protéger, respecter et accomplir.

21. Toutefois, au cours des cinquante années qui se sont écoulées depuis l'adoption du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, nous avons acquis, tant à l'échelon national qu'à l'échelon international, une expérience abondante qui nous permet de préciser les éléments indispensables pour reconnaître et mettre en œuvre efficacement les obligations relatives aux droits de l'homme. Trois d'entre eux sont particulièrement importants dans le contexte des droits économiques et sociaux : a) nécessité de reconnaître ces droits juridiquement ; b) nécessité de mettre en place des mécanismes institutionnels appropriés pour promouvoir et faciliter la réalisation des droits ; et c) nécessité d'adopter des mesures propres à responsabiliser les gouvernements. On peut donc parler d'un cadre axé sur la reconnaissance, l'institutionnalisation et la responsabilisation ; ses implications pour les droits économiques et sociaux sont examinées ci-dessous.

A. Reconnaissance juridique

22. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels renferme trois principaux types d'obligations. Le premier, qui est aussi le plus systématiquement ignoré ou sous-évalué, concerne l'obligation de reconnaître chaque droit en particulier. Le deuxième consiste à prendre des mesures par tous les moyens appropriés, y compris, en particulier, des mesures législatives. Le troisième concerne l'obligation de « garantir » la jouissance des droits en question sans discrimination.

23. S'agissant de l'obligation de reconnaître, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a estimé que, dans de nombreux cas, le recours à la législation était hautement souhaitable et que, dans certains cas, il pouvait même être indispensable¹⁰. Par la suite, il a ajouté que, 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 obligations¹¹.

¹⁰ Voir l'observation générale n° 3 (1990) du Comité sur la nature des obligations des États parties, par. 3.

¹¹ Voir l'observation générale n° 9 (1998) sur l'application du Pacte en droit interne, par. 5.

24. Les écrits consacrés aux droits économiques et sociaux traitent abondamment de la mesure dans laquelle ces droits ont effectivement été reconnus non pas dans la législation, mais par inscription dans les constitutions, une mesure systématiquement considérée comme bien plus ambitieuse. S'il est vrai qu'une telle mesure est importante, le Comité ne la juge pas indispensable, notamment en raison de la diversité des traditions et approches constitutionnelles des États. En tout état de cause, la reconnaissance constitutionnelle doit le plus souvent être complétée par une législation. La question qui se pose alors est celle de savoir dans quelles circonstances une législation n'est pas nécessaire. La réponse à cette question dépend en partie du système juridique, de sorte qu'un État qui recourt abondamment aux décrets, règlements et autres instruments normatifs qui, par leur nature, ne sont pas considérés comme des lois pourrait être en mesure de démontrer qu'il satisfait à l'obligation de reconnaissance juridique de manière suffisamment formelle et juridiquement fondée, même en l'absence de législation. Cependant, de tels cas sont, selon toute probabilité, relativement rares.

25. Compte tenu de la pratique assez courante des États qui consiste à ne pas conférer de reconnaissance législative explicite aux différents droits économiques et sociaux, la question la plus importante qui se pose est celle de savoir si un État peut se passer d'une loi ou d'un instrument juridique équivalent et prétendre s'acquitter de ses obligations par d'autres moyens. En pratique, l'argument le plus souvent avancé consiste à dire qu'une législation a été mise en place en ce qui concerne le domaine ou le secteur considéré et que toute référence au droit de l'homme en question dans cette législation serait superflue. Autrement dit, pour prendre l'exemple du droit à l'alimentation, l'argument serait de dire qu'il suffit de mettre en place une législation portant sur la sécurité et la sûreté alimentaires, même si elle ne fait pas explicitement référence à des droits. Ou encore, dans le cas du droit à l'éducation, les lois traitant de la mise en place d'institutions éducatives sont considérées comme suffisantes, même en l'absence de reconnaissance de l'éducation en tant que droit fondamental.

26. On pourrait dire, à l'appui de l'argument selon lequel une reconnaissance spécifique des droits n'est pas nécessaire, que si un traité l'imposait, il le mentionnerait expressément. C'est ainsi, par exemple, que les traités portant sur la torture, le génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité requièrent non seulement une reconnaissance législative de la norme qu'ils consacrent, mais aussi une incrimination expresse de ces actes. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dispose clairement que les États parties doivent « inscrire dans leur constitution nationale ou toute autre disposition législative appropriée le principe de l'égalité des hommes et des femmes » (art. 2 a)). Elle dispose en outre que les États parties doivent « assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés l'application effective dudit principe ».

27. Néanmoins, indépendamment de la position clairement exprimée par le Comité dans ses observations générales, on a du mal à comprendre comment l'obligation de « reconnaître » les droits et de « garantir » la non-discrimination pourrait être mise en œuvre en l'absence de mesures législatives ou équivalentes appropriées. Dans les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, le principe général posé est que les États veillent, en application du droit international, à rendre leur droit interne conforme à leurs obligations juridiques internationales, notamment en y incorporant les normes du droit international ou en les appliquant de quelque autre manière dans leur système juridique¹². L'aspect le plus important est donc la reconnaissance de la norme elle-même et pas uniquement l'adoption de mesures pertinentes au regard du sujet qu'elle traite.

¹² Voir la résolution 60/147 de l'Assemblée générale, annexe, par. 2.

B. Obligation de mettre en place des institutions

28. Les droits de l'homme sont souvent exprimés de façon très synthétique avec, au mieux, quelques détails quant à leur contenu ou aux obligations qui en découlent. Les traités pertinents reconnaissent simplement l'existence d'un droit à la vie, d'un droit à la sécurité sociale ou d'un droit à la reconnaissance de la personnalité juridique. Pourtant, cette approche implique que des institutions seront créées et contribueront à élaborer le contenu normatif du droit considéré, à promouvoir sa mise en œuvre et à faciliter sa réalisation. En espagnol, le mot *institucionalidad* est parfois utilisé à propos des mécanismes institutionnels requis pour asseoir l'état de droit et les droits de l'homme. Lorsqu'aucune institution n'est établie pour impulser la mise en œuvre d'un droit de l'homme, il est probable que peu de choses seront entreprises pour traiter ce droit comme un droit de l'homme à part entière. Cela est particulièrement vrai pour les droits économiques et sociaux.

C. Obligation de promouvoir la responsabilisation

29. Le principe de responsabilisation est au fondement même d'un régime international de protection des droits de l'homme. Il s'applique à deux niveaux. Le premier concerne la responsabilité des États devant la communauté internationale, promue à travers la création de mécanismes de surveillance tels que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le processus de l'Examen périodique universel, et par la création de mécanismes régionaux. À l'autre niveau, ce principe exige que les gouvernements soient responsables devant leurs concitoyens et les autres titulaires de droits. Le droit de recours est inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international des droits de l'homme accorde une place particulière au développement et à la compréhension du droit à des recours adéquats, effectifs, prompts et appropriés, y compris des réparations. L'importance des recours a également été mise en évidence dans les contextes de justice transitionnelle. S'agissant des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pertinent a estimé, dans son observation générale n° 9, que : « 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 » (par. 2).

IV. Application de ces obligations aux droits économiques et sociaux

30. On observe depuis quelques années un net progrès s'agissant de l'attention portée aux droits économiques et sociaux, que ce soit au niveau national ou à l'échelle internationale. Sur le plan académique, on parle de « renaissance » des droits économiques et sociaux, un phénomène qui s'est traduit par une littérature foisonnante¹³. Sur le plan de l'évolution juridique, le constat suivant est caractéristique de ce que l'on peut écrire sur le sujet :

Les droits économiques, sociaux et culturels sont de plus en plus largement acceptés dans le droit international et la jurisprudence comparée, comme en attestent l'adoption de tout un éventail de traités et de résolutions et la mise en place de mécanismes de plaintes qui couvrent ces droits... Cette évolution s'est accompagnée

¹³ Courtney Jung, Ran Hirschl et Evan Rosevear, « Economic and social rights in national constitutions », *American Journal of Comparative Law*, vol. 62, n° 4 (décembre 2014), p. 1043.

d'une prise en considération croissante des droits économiques, sociaux et culturels par les juridictions régionales et nationales¹⁴.

31. Selon une autre affirmation particulièrement positive, « le cadre normatif étendu des droits économiques, sociaux et culturels a atteint un niveau élevé de précision, tant par son contenu que par l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre, particulièrement à l'échelon national »¹⁵.

32. Cependant, avant d'évaluer les progrès accomplis, il faut d'abord admettre que ces droits avaient été au départ fondamentalement négligés. La question essentielle n'est donc pas une question de quantité, mais une question de qualité. Les évolutions multiples ont-elles conduit à ce que les droits économiques et sociaux soient pris au sérieux dans les pratiques concrètes des gouvernements et des autres grands acteurs, et les fondements nécessaires ont-ils été posés pour que la tendance puisse s'amplifier dans l'avenir ? C'est là que le cadre axé sur la reconnaissance, l'institutionnalisation et la responsabilisation joue un rôle de premier plan. Dans le prochain chapitre, on examinera l'ampleur des progrès accomplis à l'échelon national au regard de chacune de ces trois dimensions.

A. Reconnaissance juridique

33. Il a été dit que « les pays tendent à privilégier la constitutionnalisation des droits sociaux au détriment des autres méthodes pour promouvoir le bien-être et la satisfaction des besoins humains essentiels »¹⁶. Une étude systématique et approfondie des droits économiques et sociaux dans les constitutions nationales apporte des renseignements détaillés à l'appui de cette évaluation optimiste ; 195 constitutions ont été passées au crible afin de déterminer lesquels des 16 droits économiques et sociaux étaient reconnus et, pour ceux qui l'étaient, si les constitutions les rangeaient parmi les droits justiciables ou parmi les droits théoriques (tels que des principes directeurs des politiques publiques). Plus de 90 % des constitutions nationales reconnaissent au moins un droit économique et social. Quelque 70 % des constitutions considéraient explicitement au moins un droit économique et social comme justiciable, et quelque 25 % d'entre elles considéraient 10 droits économiques et sociaux ou plus comme justiciables. Par ordre de fréquence, les droits justiciables concernaient l'éducation, les syndicats, la santé, la sécurité sociale, la protection de l'enfance et la protection de l'environnement. L'étude a établi que ces six droits apparaissent dans plus de la moitié des constitutions¹⁷.

34. Le présent rapport ne saurait rendre compte de la richesse de ces conclusions mais il est évident que le niveau de reconnaissance de ces droits dans les constitutions est particulièrement impressionnant et qu'un nombre beaucoup plus grand de droits économiques et sociaux sont considérés comme justiciables, et ce dans beaucoup plus de pays, qu'on ne le pensait précédemment. Pourtant, s'il ressort que les conséquences pratiques de cette reconnaissance constitutionnelle sont très limitées, les motifs de

¹⁴ Malcolm Langford *et al.*, « Introduction – An emerging field, » in *Global Justice, State Duties : The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Malcolm Langford and others, dirs. publ. (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2014), p. 7.

¹⁵ Eibe Riedel, Gilles Giacca et Christophe Golay, « Introduction – The development of economic, social and cultural rights in international law, » in *Economic, Social and Cultural Rights in International Law : Contemporary Issues and Challenges*, Eibe Riedel, Gilles Giacca et Christophe Golay, dirs. publ. (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 3. Voir aussi Gregor T. Chatton, *Vers la pleine reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels* (Zurich, Schulthess Verlag, 2014).

¹⁶ Brinks, Gauri et Shen, « Social rights constitutionalism » (voir note 4), p. 291.

¹⁷ Jung, Hirschl et Rosevear, « Economic and social rights in national constitutions » (voir note 13), p. 1053.

réjouissance seront bien plus rares et nous devons faire porter notre attention sur des approches supplémentaires ou nouvelles. C'est pourquoi, pour évaluer la portée de ces conclusions, il faudra analyser attentivement, à partir des données empiriques, les conséquences de la reconnaissance constitutionnelle des droits en termes de responsabilisation accrue et de jouissance plus effective des droits économiques et sociaux. Les principaux défis en la matière sont examinés dans le chapitre qui traite de la responsabilisation.

35. Bien qu'il ne soit pas possible d'aborder la question dans le présent rapport, il convient toutefois de noter également que la reconnaissance constitutionnelle de droits économiques et sociaux peut être reléguée au second plan ou fragilisée par des processus parallèles beaucoup plus efficaces impliquant l'inscription de mesures d'austérité dans les constitutions ou les systèmes juridiques¹⁸. Il s'agit principalement de faire appel aux accords d'intégration régionale, aux accords bilatéraux et multilatéraux sur le commerce et l'investissement ou aux mécanismes financiers internationaux pour privilégier des intérêts concurrents qui l'emportent bel et bien sur les considérations relatives aux droits de l'homme.

B. Institutionnalisation

36. Depuis quelques années, en ce qui concerne les institutions de promotion des droits économiques et sociaux, universitaires et chercheurs font porter l'essentiel de leur attention sur les tribunaux. L'importance des tribunaux sera examinée plus loin, dans le chapitre consacré à la responsabilisation. Cependant, mise en œuvre par voie judiciaire et promotion institutionnelle sont deux choses différentes. Les tribunaux ne sont pas équipés et – ce qui est compréhensible – sont peu enclins à jouer le rôle requis pour promouvoir une compréhension accrue des droits économiques et sociaux et leur mise en œuvre par l'administration et les autres organismes publics.

37. Parmi les institutions les mieux placées pour promouvoir la connaissance et la compréhension des droits économiques et sociaux à l'échelon national, deux types d'acteurs semblent occuper une place particulière. Il y a d'abord les organismes publics en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques dans les secteurs concernés. Ainsi, on peut attendre des ministères chargés de l'éducation, de la protection sociale, de la santé, de l'alimentation et autres qu'ils jouent un rôle de premier plan dans la promotion d'approches basées sur les droits. Cela ne veut pas nécessairement dire, comme on le lit parfois dans la littérature consacrée aux conceptions du développement fondées sur les droits, que toute l'action de ces ministères doit être guidée par les droits de l'homme et perçue à travers ce prisme¹⁹. On serait toutefois en droit d'attendre, par exemple, du Ministère de l'éducation, qu'il reconnaisse l'existence d'un droit à l'éducation et qu'il en décrive le contenu en termes de politiques spécifiques. L'étude de la fréquence d'une telle approche au sein des ministères concernés dans la plupart des pays déborderait très largement le cadre du présent rapport, mais on peut dire, en généralisant, que le phénomène n'a rien de courant. Certains signes tendent à indiquer que le secteur de la santé s'orienterait davantage dans cette direction, sous l'impulsion du mouvement pour une couverture médicale universelle. De même, la sécurité sociale est de plus en plus perçue comme un droit à la faveur de l'Initiative du socle de protection sociale.

¹⁸ Stephen McBride, « Constitutionalizing austerity : taking the public out of public policy », *Global Policy*, vol. 7, n° 1 (février 2016), p. 5.

¹⁹ Pour une argumentation à la fois convaincante et nuancée sur la façon dont le système de santé d'un pays peut « incarner des valeurs et les communiquer à l'ensemble de la société sans se contenter du simple rôle de technocratie chargée de fournir des biens et des services », voir Alicia Ely Yamin, *Power, Suffering and the Struggle for Dignity : Human Rights Frameworks for Health and Why They Matter* (Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2016), p. 236.

38. La deuxième catégorie d'acteurs institutionnels dont on pourrait attendre qu'elle joue un rôle clef dans la promotion des droits économiques et sociaux est celle des institutions nationales des droits de l'homme, dont le nombre avoisine 120. En 1998, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a engagé ces institutions à jouer un rôle plus actif dans la promotion des droits économiques et sociaux²⁰. Le travail de recherche le plus détaillé à ce jour sur la question conclut que, si les institutions nationales des droits de l'homme « peuvent être collectivement accusées d'une chose, c'est de ne pas s'insurger suffisamment contre les conditions matérielles qui perpétuent les violations des droits de l'homme »²¹. Les études spécialisées indiquent que si une poignée d'institutions porte une attention soutenue aux droits économiques et sociaux²², l'immense majorité des institutions ne le font pas. Parmi les raisons invoquées, on peut citer l'absence de mandat ou la portée restreinte de celui-ci, le manque de savoir-faire, de moyens, de soutien politique et la complexité des problèmes. Le fait est que rares sont « les institutions qui produisent des rapports réguliers et complets sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels dans leur pays »²³.

39. Cette approche fondamentalement déséquilibrée tient peut-être au fait que, dans leurs travaux, beaucoup de ces institutions nationales font relativement peu appel aux processus véritablement consultatifs qui permettraient aux communautés touchées d'influer sur les priorités et les démarches et de participer à l'élaboration des orientations générales et des recommandations.

C. Responsabilisation

40. Il existe désormais de nombreux ouvrages qui exaltent les vertus de la participation des tribunaux dans la mise en œuvre des droits économiques et sociaux dans divers pays du monde, mais la justiciabilité d'un droit ne fait pas tout, loin s'en faut. On pourrait même dire que l'importance accordée aujourd'hui à la justiciabilité l'emporte désormais sur toute autre considération dans l'analyse. Les titulaires de droits disposent de nombreux moyens de demander des comptes. Ils peuvent notamment : a) communiquer des renseignements aux médias ; b) recourir à la pression d'une communauté ou de pairs ; c) recueillir et publier des données ; d) saisir une autorité ou une personne habilitée ; et e) réaliser des évaluations et publier des rapports²⁴. Cependant, presque toutes ces méthodes reposent sur l'idée qu'en fin de compte, il existera toujours un mécanisme que le plaignant pourra saisir si le titulaire de l'obligation ne corrige pas la situation de lui-même²⁵.

²⁰ Voir l'observation générale n° 10 (1998) du Comité sur le rôle des institutions nationales des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels.

²¹ Sonia Cardenas, *Chains of Justice : The Global Rise of State Institutions for Human Rights* (Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2014), p. 360.

²² Voir Forum Asie-Pacifique des institutions nationales des droits de l'homme et Center for Economic and Social Rights, *Defending Dignity : A Manual for National Human Rights Institutions on Monitoring Economic, Social and Cultural Rights* (janvier 2015) ; et Eva Brems, Gauthier de Beco, Wouter Vandenhoele, dirs. publ., *National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights* (Mortsel (Belgique) Intersentia, 2013).

²³ Alison Corkery et Duncan Wilson, « Building bridges : national human rights institutions and economic, social and cultural rights », in *Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (voir note 15), p. 473 à 490.

²⁴ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Accountability for Children's Rights : A research mapping of local and informal accountability mechanisms* (décembre 2015), p. 7, disponible à l'adresse www.unicef.org/policyanalysis/rights/files/ACR-SPREADS-WEBFILE.pdf.

²⁵ Varun Gauri, « Redressing grievances and complaints regarding basic service delivery », *World Development*, vol. 41 (janvier 2013), p. 109.

41. Les trois branches du pouvoir disposent potentiellement de mécanismes permettant de rendre des comptes sur les questions touchant aux droits économiques et sociaux. Le pouvoir législatif joue bien entendu un rôle fondamental, car il peut adopter des lois qui requièrent que ces droits soient pris en compte ou qui sanctionnent les violations. Des initiatives importantes ont par ailleurs été prises, qui consistent à créer des commissions parlementaires des droits de l'homme et à institutionnaliser le contrôle des projets de loi pour s'assurer de leur conformité au droit des droits de l'homme. S'agissant de l'exécutif, les responsables gouvernementaux peuvent surveiller la mise en œuvre des droits économiques et sociaux et intégrer ces droits aux processus décisionnels et aux mécanismes d'application. Bien souvent, les administrations publiques s'imposent logiquement comme cadre des mécanismes de recours, mais leur intervention dans le domaine des droits économiques et sociaux est encore très mal étudiée. Même si les institutions nationales des droits de l'homme sont potentiellement capables de tenir ce rôle, les études montrent que leur action demeure très limitée, non seulement, comme indiqué précédemment, en ce qui concerne la promotion des droits économiques et sociaux, mais aussi s'agissant de la mise en œuvre de l'obligation de rendre des comptes. La principale exception, à cet égard, concerne le rôle des institutions de médiation, qui pourraient s'engager bien davantage sur les questions relatives aux droits économiques et sociaux, même si leurs attributions ne leur permettent généralement pas de statuer directement sur des recours.

42. Étant donné la relative inactivité de ces autres acteurs, les études consacrées à la responsabilisation en matière de droits économiques et sociaux se concentrent très majoritairement sur les tribunaux et examinent la mesure dans laquelle la reconnaissance constitutionnelle croissante dont il est question plus haut leur permet de contribuer activement à la défense de ces droits. Reste à savoir si une telle orientation reflète avec précision les grandes tendances en la matière ou si elle est davantage due à la propension des juristes à s'intéresser aux tribunaux. Elle pourrait également s'expliquer, dans le contexte de l'après-guerre froide et du nouvel élan constitutionnel qui le caractérise, par la détermination des tenants des droits économiques et sociaux à donner suite à l'affirmation, souvent entendue mais très réductrice, selon laquelle « pour que le débat sur ces droits ait un sens, il faut définir ce que l'on peut obtenir par la voie judiciaire »²⁶. Les promoteurs des droits économiques et sociaux se sont donc efforcés d'acquiescer une légitimité en démontrant que ces droits étaient semblables aux droits civils et politiques, du moins sur ce point essentiel.

43. Il est impossible, faute de place, d'entreprendre dans le présent rapport une étude systématique de l'expérience accumulée à ce jour s'agissant de la justiciabilité des droits économiques et sociaux, mais on peut en revanche tirer des conclusions générales d'une littérature abondante et souvent de grande qualité²⁷.

44. En premier lieu, la reconnaissance constitutionnelle n'a qu'une signification relative sur le plan pratique, d'où la distinction qu'opère Katharine Young entre constitutionnalisation et constitution des droits économiques et sociaux. La constitution d'un droit, qui va bien au-delà d'une reconnaissance constitutionnelle, implique la nécessité

²⁶ Aryeh Neier, « Social and economic rights : a critique », *Human Rights Brief*, vol. 13, n° 2 (2006), p. 1.

²⁷ Malcolm Langford, dir. publ., *Social Rights Jurisprudence : Emerging Trends in International and Comparative Law* (Cambridge, Royaume-uni, Cambridge University Press, 2008) ; Colleen M. Flood et Aeyal Gross, dirs. publ., *The Right to Health at the Public/Private Divide : A Global Comparative Study* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2014) ; Alicia Ely Yamin et Siri Gløppen, dirs. publ., *Litigating Health Rights : Can Courts Bring More Justice to Health ?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2011) ; Diane Roman, « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social », *La Revue des Droits de l'Homme*, vol. 1 (2012), disponible à l'adresse <http://revdh.revues.org/635>.

de rendre ce droit effectif dans le système juridique²⁸. Par exemple, une étude sur le droit à la santé en Afrique commence par vanter le fait que « de l’Afrique à l’Asie, et même de l’Europe à l’Amérique latine, les tribunaux sont constamment saisis d’affaires concernant des violations du droit à la santé »²⁹. Pourtant, l’étude montre également que sur le continent africain, l’Afrique du Sud est le seul pays où la justice est systématiquement saisie de ce type d’affaire. Malcolm Langford a observé à juste titre que « le champ du traitement judiciaire formel des droits économiques, sociaux et culturels ne va pas véritablement au-delà de l’utilisation des droits civils ou des mécanismes internationaux »³⁰.

45. En deuxième lieu, même lorsque les droits économiques et sociaux sont reconnus dans les constitutions et justiciables, de nombreux facteurs peuvent limiter les résultats effectifs. L’éventualité qu’un avocat n’invoque pas ces droits, le manque de moyens et l’absence d’aide juridictionnelle peuvent empêcher la justice de statuer sur de nombreuses violations des droits économiques et sociaux, et les plaignants potentiels peuvent être privés de la possibilité d’ester en justice. Même lorsque la justice est effectivement saisie d’une affaire, il se peut que cette justice ne soit pas indépendante, que la culture judiciaire ne favorise pas un examen approfondi des enjeux soulevés par les droits économiques et sociaux ou que les voies de recours soient trop limitées pour permettre un règlement efficace des affaires.

46. En troisième lieu, la littérature ne porte pas une grande attention à l’existence de législation d’application conçue pour promouvoir la réalisation d’un droit spécifique en tant que droit de l’homme, que ce droit soit reconnu constitutionnellement ou pas. Dans des pays tels que l’Afrique du Sud, une législation abondante (notamment le Water Services Act de 1997) permet de promouvoir ou mettre en œuvre les droits économiques et sociaux et joue souvent un rôle essentiel dans le règlement des différends constitutionnels. Toutefois, dans la plupart des autres pays, il semble que de telles lois soient rares, notamment dans les secteurs autres que l’éducation et la santé.

47. En quatrième lieu, même si certaines bases de données jurisprudentielles concernant les droits économiques et sociaux dans le monde sont impressionnantes, le nombre total d’affaires demeure relativement limité. Les affaires se sont multipliées dans de nombreux pays mais, en réalité, seuls les tribunaux de quelques pays ont produit une jurisprudence conséquente. Parmi les exemples notables, on peut citer la Colombie, l’Inde, le Kenya, l’Afrique du Sud et les juridictions fédérales des États-Unis (concernant le droit à l’éducation).

48. En cinquième lieu, l’exécution des décisions de justice positives et la recherche de voies de recours plus créatives sont « absentes des champs analytique et pratique »³¹.

²⁸ Katharine G. Young, *Constituting Economic and Social Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 6.

²⁹ Ebenezer Durojaye, « Introduction – The relevance of health rights litigation in Africa », in *Litigating the Right to Health in Africa : Challenges and Prospects*, Ebenezer Durojaye, ed. (Londres, Routledge, 2015).

³⁰ Malcolm Langford, « Judicial review in national courts : recognition and responsiveness », in *Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (voir note 15), p. 423.

³¹ César Rodríguez-Garavito et Diana Rodríguez-Franco, *Radical Deprivation on Trial : The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2015), p. 8.

V. Suivi international de la reconnaissance, de l'institutionnalisation et de la responsabilisation en matière de droits économiques et sociaux

49. Par leurs activités de suivi des droits civils et politiques, le Conseil des droits de l'homme et les organes conventionnels ont joué un rôle déterminant en encourageant les États à axer leurs travaux sur la reconnaissance et l'institutionnalisation de ces droits et sur la responsabilisation en la matière. Toutefois, il est beaucoup moins évident de déterminer s'ils ont joué un rôle comparable en ce qui concerne les droits économiques et sociaux. Bien que le Conseil aborde la question des droits économiques et sociaux dans des contextes très variés, en particulier dans le cadre des travaux de ses titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, c'est peut-être le processus de l'Examen périodique universel qui illustre le mieux son approche. Parmi les organes conventionnels, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est celui dont les travaux sont les plus importants à cet égard. Les approches adoptées par chacune de ces entités en ce qui concerne la reconnaissance, l'institutionnalisation et la responsabilisation sont brièvement examinées ci-dessous.

A. Examen périodique universel

50. De par son caractère universel et son approche intégrée de la question des droits de l'homme, l'Examen périodique universel est un indicateur particulièrement important des préoccupations et des priorités des gouvernements. Un examen approfondi du processus depuis sa création révèle des lacunes préoccupantes quant à la quantité et la qualité des recommandations concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Parmi les recommandations adoptées, une sur cinq seulement a trait expressément à ces droits. Parmi les recommandations présentées par le groupe régional qui a, de loin, été le plus prolifique en la matière, 11 % seulement concernaient les droits économiques, sociaux et culturels. Dans les autres groupes régionaux, les pourcentages se situaient entre 20 % et 30 %. Fait plus troublant encore, les deux tiers des recommandations concernant les droits économiques, sociaux et culturels ne préconisaient que des mesures de caractère général et non des objectifs spécifiques³². Ces résultats concordent avec l'étude menée par le Rapporteur spécial, qui a révélé que 1 031 recommandations concernant les droits économiques et sociaux ont été formulées entre la première et la vingt-deuxième sessions du Conseil des droits de l'homme, celle-ci comprise. Plus de 20 % de ces recommandations préconisaient la ratification du Pacte international ou du Protocole facultatif s'y rapportant ou le retrait des réserves formulées lors de la ratification. Trente-trois recommandations engageaient à une coopération plus étroite avec les organes des Nations Unies s'occupant des droits économiques, sociaux et culturels. Cent quatre-vingt-deux recommandations préconisaient des mesures législatives portant sur un ou plusieurs droits économiques et sociaux spécifiques, mais pratiquement aucune de ces recommandations ne mettait l'accent sur la reconnaissance explicite des droits économiques et sociaux en tant que droits de l'homme dans la législation. Seules 13 des recommandations en la matière, soit 1,26 % d'entre elles, invitaient expressément les États à prendre des mesures visant à garantir le statut des droits économiques, sociaux et culturels au moyen d'une révision constitutionnelle ou de l'adoption de lois ou en dotant les juridictions nationales de la compétence nécessaire pour offrir des voies de recours contre les violations des droits économiques et sociaux.

³² Voir « The universal periodic review : a skewed agenda ? » (2016), Center for Economic and Social Rights.

51. Dans la mesure où l'Examen périodique universel constitue un indicateur fiable, la principale conclusion qu'il convient de tirer aux fins du présent rapport est que les États n'attachent qu'une importance très limitée aux questions de la reconnaissance, de l'institutionnalisation et de la responsabilisation en matière de droits économiques et sociaux.

B. Comité des droits économiques, sociaux et culturels

52. Le Rapporteur spécial a examiné les travaux menés par le Comité depuis le début de 2014 afin d'évaluer comment celui-ci a pris en compte les trois composantes, à savoir la reconnaissance, l'institutionnalisation et la responsabilisation. Ces travaux comprenaient les rapports de pays, les listes des points à traiter correspondantes et les observations finales concernant 32 États parties sélectionnés de manière à peu près équitable parmi les différents groupes régionaux.

53. Dans un tiers des 32 listes de points à traiter, le Comité demandait des informations concernant la place du Pacte dans le droit interne du pays. Dans la quasi-totalité des listes, le Comité invitait l'État partie à donner des exemples d'affaires dans lesquelles les tribunaux nationaux avaient examiné ou appliqué le Pacte. Dans un peu plus de la moitié des listes, il était demandé à l'État partie d'indiquer les mesures législatives qui avaient été prises pour mettre en œuvre un ou plusieurs des droits en question.

54. Les rapports de pays ont corroboré le constat selon lequel les droits économiques et sociaux étaient largement reconnus en droit interne. Treize rapports qui abordaient la question de la place du Pacte dans le droit interne ont mis en évidence divers cas de figure : dans certains États, le Pacte était directement appliqué, dans d'autres, il primait sur le droit interne en cas de contradiction, jouissait d'une « présomption de compatibilité » avec celui-ci ou pouvait être invoqué comme autorité persuasive. La moitié des États ont indiqué que les droits économiques et sociaux reconnus dans la législation ou dans les dispositions constitutionnelles étaient opposables, et un tiers des États ont présenté des exemples d'affaires.

55. Malgré ces résultats impressionnants, dans plus de la moitié des observations finales le Comité a recommandé la mise en œuvre de mesures visant à garantir l'applicabilité directe du Pacte dans l'ordre juridique national. Dans un peu moins de la moitié des observations finales, le Comité a également recommandé au pays concerné de s'efforcer de sensibiliser davantage à la justiciabilité de ces droits. Dans la quasi-totalité des observations finales (à savoir 27), le Comité a recommandé l'adoption de lois ou la modification des textes en vigueur afin que les États s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu du Pacte.

C. Organisations non gouvernementales

56. Au cours des dernières années, l'une des évolutions les plus encourageantes concernant les droits économiques et sociaux a été l'essor des ONG spécialisées aux niveaux international, national et surtout local œuvrant à la promotion de ces droits dans leur ensemble ou à la promotion de droits spécifiques, tels que les droits à la santé, au logement, à l'éducation et à l'eau, les droits en matière d'égalité des sexes ou encore les droits des personnes handicapées et des personnes âgées.

57. Néanmoins, certaines des principales ONG internationales continuent d'aborder la question des droits économiques et sociaux sous un angle qui ne contribue guère à sortir ces droits de leur marginalité. Un tel état de choses est particulièrement préoccupant, car ces organisations continuent d'exercer une influence disproportionnée sur le programme

d'action global des ONG, notamment à l'échelle internationale. Les efforts qui ont été consentis de bonne foi ces dernières années pour promouvoir une approche plus positive et plus dynamique des droits économiques et sociaux sont parvenus à faire bouger les lignes sur plusieurs questions importantes, qui n'occupent toutefois qu'une place relativement modeste dans la problématique globale des droits économiques et sociaux. L'élaboration de rapports sur des thèmes tels que les expulsions forcées, la mortalité maternelle, la santé sexuelle et procréative, la discrimination dans l'accès à l'éducation, ou encore l'accès aux soins palliatifs et aux médicaments contre le VIH/sida a grandement contribué aux progrès dans ces domaines. Trop souvent, cependant, les approches qui ont été adoptées ont privilégié presque exclusivement le prisme de la discrimination, négligeant le cadre des droits économiques et sociaux. Lorsqu'elles vont de pair avec des politiques qui éludent la question de la redistribution des ressources ou qui nécessitent des dotations budgétaires importantes, ces approches peuvent avoir paradoxalement pour effet de maintenir le statu quo et d'éviter que les enjeux qui sont au cœur des droits économiques et sociaux ne soient véritablement abordés.

58. Lorsque les pays procèdent à une révision de leur constitution, les principales ONG réclament avec force qu'y soient inclus les droits civils et politiques, mais n'évoquent que rarement les droits économiques et sociaux. Lors de l'élaboration de mécanismes de justice transitionnelle, leurs préoccupations se concentrent massivement sur les droits civils et politiques, en dépit du fait que les violations de ces droits s'accompagnent souvent de violations des droits économiques et sociaux. Les mesures nécessaires pour permettre la réconciliation et la justice doivent intégrer le volet droits économiques et sociaux si l'on veut qu'elles soient exhaustives et contribuent à éviter que des violations ne se reproduisent. Pourtant, ces droits risquent fort d'être assimilés aux enjeux de développement.

59. L'un des principaux défis auxquels ont été confrontées les organisations de la société civile en matière de droits économiques et sociaux a été de définir une méthodologie pour assurer le suivi de ces droits. Se sont alors posées les questions de savoir comment établir les responsabilités dans les cas de violations des droits économiques et sociaux, quelles entités saisir, sur quelle base privilégier tel droit social ou tel autre et quels sont les recours appropriés. Autant de questions qui font problème en l'absence d'un cadre de reconnaissance, d'institutionnalisation et de responsabilisation à l'échelle nationale, mais de nombreuses ONG ont pourtant omis, consciemment ou non, de s'y intéresser. D'autres organisations les ont écartées, arguant que les ONG internationales étaient mal placées pour intervenir dans ces domaines³³.

60. Dès lors que le cadre axé sur la reconnaissance, l'institutionnalisation et la responsabilisation est solidement en place dans de nombreux pays, les actions de sensibilisation visant à promouvoir une jouissance plus effective des droits économiques et sociaux dans la pratique devraient logiquement se concentrer sur d'autres aspects. Cette hypothèse pourrait expliquer pourquoi tant d'acteurs qui œuvrent à la promotion des droits économiques et sociaux, que ce soit dans le cadre des Nations Unies ou des organisations régionales ou à l'échelon national, se sont désormais tournés vers d'autres préoccupations, en s'attachant notamment à : élaborer de nouvelles méthodes pour évaluer la conformité de la législation avec les dispositions du Pacte ; établir de nouveaux indicateurs beaucoup plus

³³ « Les organisations internationales des droits de l'homme peuvent faire pression sur les États afin que ceux-ci adoptent les lois nécessaires pour que la procédure judiciaire offre un moyen de donner effet aux droits économiques, sociaux et culturels (c'est-à-dire les lois qui consacrent ces droits). Bien qu'il s'agisse d'une mesure indéniablement utile, elle ne garantit pas, tant s'en faut, la mise en œuvre effective de ces droits. ». Voir Kenneth Roth « *Defending economic, social and cultural rights : practical issues faced by an international human rights organization* », *Human Rights Quarterly*, vol. 26, n° 1 (février 2004), p. 63.

détaillés et voir comment ces indicateurs peuvent être ventilés afin de tenir compte d'un large éventail de facteurs spécifiques tels que le sexe, l'âge, l'appartenance ethnique ou l'origine sociale ; déterminer les moyens propres à garantir la transparence et le caractère participatif des processus décisionnels ; et élaborer des lignes directrices, des recommandations, des principes et d'autres instruments normatifs plus détaillés qui précisent les obligations incombant aux États en matière de droits économiques et sociaux ou visent à leur donner un contenu concret.

61. Le problème est que, si les éléments essentiels du cadre de reconnaissance, d'institutionnalisation et de responsabilisation ne sont pas bien établis, il est très peu probable que d'autres solutions plus perfectionnées seront efficaces. Il est difficile d'imaginer un terrain moins propice à la mise en œuvre de nombre de ces initiatives que des contextes dans lesquels les droits économiques et sociaux ne sont toujours pas reconnus en tant que droits, où les institutions compétentes ne s'attachent pas efficacement à promouvoir ceux-ci, et où la notion de responsabilisation en la matière est pratiquement inconnue. On peut espérer, bien sûr, que ces nouvelles solutions, conçues et promues à l'extérieur, sauront contrebalancer, voire neutraliser l'environnement national défavorable dans lequel elles devront, à terme, être mises en œuvre. Mais là encore, ce serait sans doute prendre ses désirs pour des réalités que de tabler sur la probabilité que des États qui n'ont pas pu ou pas voulu se doter du socle indispensable à la concrétisation des droits économiques et sociaux mettront en œuvre des solutions encore plus exigeantes et plus sophistiquées pour assurer le suivi et la promotion de ces droits.

62. Il ne s'agit pas ici de minimiser l'importance de ces autres approches, mais bien de faire valoir que leur efficacité sera très limitée en l'absence d'un cadre axé sur la reconnaissance, l'institutionnalisation et la responsabilisation.

VI. Conclusions

63. **Une conception des droits de l'homme qui admet implicitement une distinction radicale et une hiérarchie entre les deux ensembles de droits (droits civils et politiques d'un côté et droits économiques, sociaux et culturels de l'autre) est fondamentalement incompatible avec le droit international des droits de l'homme. Point tout aussi essentiel, une telle conception ne peut offrir aucune solution aux problèmes de plus en plus urgents que posent les inégalités profondes et croissantes et le dénuement matériel généralisé dans un monde d'abondance. La problématique des droits économiques et sociaux revêt ainsi trop d'importance, et la négliger a des incidences trop négatives sur l'action globale en faveur des droits de l'homme pour qu'on accepte qu'elle soit marginalisée par les acteurs traditionnels et qu'on laisse à quelques groupes spécialisés le soin de lutter pour lui donner la place qu'exigent le droit et la justice.**

64. Il est essentiel que les défenseurs des droits économiques et sociaux reconnaissent que la forte résistance que continue de susciter le concept même des droits économiques et sociaux en tant que droits de l'homme a des racines très profondes. Ce constat ne doit pas être masqué par l'adoption de résolutions supplémentaires et la tenue de nouvelles réunions. En réalité, ce n'est pas par hasard que les États ont négligé l'importance du cadre de reconnaissance, d'institutionnalisation et de responsabilisation. Au contraire, l'incapacité de beaucoup d'entre eux à mettre en place un tel cadre s'agissant des droits économiques et sociaux est l'élément le plus symptomatique de cette résistance. Les défenseurs des droits économiques et sociaux doivent prendre conscience de cette réalité politique sous-jacente et y faire face au lieu de continuer de prétendre qu'il existe un consensus général sur les droits économiques et sociaux.

65. Malgré les discours sur l'indivisibilité des droits, les efforts déployés aux niveaux tant national qu'international pour promouvoir et protéger les droits économiques et sociaux souffrent du présupposé qui veut que, si la réalisation de ces droits est un objectif souhaitable à long terme, ils ne doivent pas pour autant être considérés comme des droits de l'homme à part entière. Il ne convient pas, dans le cadre du présent rapport, d'examiner en détail les arguments couramment invoqués à l'appui de cette conception, à savoir notamment que les droits économiques et sociaux sont trop coûteux à mettre en œuvre et trop imprécis, qu'ils confèrent trop de pouvoir à l'État, sont potentiellement sans limites, récompensent et encouragent la paresse, pénalisent la création de richesse, freinent la croissance économique et nuisent à la compétitivité internationale. Au vingt et unième siècle, ces thèses, traditionnellement associées à ceux qui se qualifient de libertariens, de néo-conservateurs, de partisans de l'économie de marché et d'un interventionnisme limité, ont triomphé dans de nombreux pays et ont été activement soutenues par les organisations internationales les plus influentes dans les secteurs du développement, de la finance et du commerce. Des arguments de poids ont été avancés en réponse à chacune de ces critiques, mais la bataille se situe fondamentalement sur le terrain idéologique. Les politiques qui marginalisent les droits économiques et sociaux sont le meilleur moyen de protéger le pouvoir économique et politique des élites solidement en place.

66. Il apparaît que de nombreux défenseurs des droits de l'homme préfèrent éviter d'entrer dans de tels débats, de peur que ce soit en pure perte et qu'au bout du compte les droits économiques ne soient pas simplement marginalisés ou négligés mais discrédités, voire reniés. Une telle stratégie aboutit toutefois au même résultat dans la pratique, si ce n'est qu'elle entretient l'illusion que les droits économiques et sociaux font partie intégrante et sont indissociables du cadre global des droits de l'homme.

67. Le cadre de reconnaissance juridique qui fonde la démarche préconisée dans le présent rapport n'épuise en rien l'éventail des approches qui sont et qui doivent être utilisées pour promouvoir les droits économiques et sociaux. Les campagnes visant à sensibiliser les titulaires de droits ainsi que les professionnels, à donner aux groupes communautaires les moyens d'agir, à faciliter la mobilisation à l'échelle locale ou à favoriser le suivi font partie du vaste arsenal des moyens d'action en faveur des droits économiques et sociaux³⁴. Il convient de prendre en considération la mise en garde suivante :

Si l'ensemble des acteurs participant aux procédures [concernant les droits économiques et sociaux] ne sont pas conscients des limites institutionnelles des juridictions et n'envisagent pas la possibilité que l'objet du litige puisse être traité de manière plus efficace dans un autre cadre, par exemple à travers des actions de sensibilisation ou par la mobilisation de la communauté, il existera toujours un risque que le recours à la justice soit inopportun ou inapproprié, et que les décisions rendues freinent l'évolution au lieu de la faciliter³⁵.

³⁴ Peter Houtzager et Lucie E. White, « *The long arc of pragmatic economic and social rights advocacy* », dans *Stones of Hope : How African Activists Reclaim Human Rights to Challenge Global Poverty*, Lucie E. White et Jeremy Perelman, dirs. publ. (Stanford, Californie, Stanford University Press, 2011), p. 172.

³⁵ Voir Sandra Liebenberg, « *Socio-Economic Rights : Adjudication Under a Transformative* » (Claremont, Juta, 2010), p. 77 et 78.

68. Le cadre juridique, qui influera sur l'ensemble des autres approches et modalités d'intervention, est l'un des domaines où les activités de promotion et de suivi menées par le système des Nations Unies et ses mécanismes peuvent se révéler les plus efficaces. En bref :

Les mouvements contemporains en faveur du changement social ne peuvent éviter de s'investir dans l'environnement juridique. Dans les sociétés modernes, il n'existe pas de zones de « non-droit » où les militants puissent se réfugier de façon à éviter les arcanes de la loi et du système. [...] Les acquis reconnus par la loi (y compris ceux qui sont consacrés en tant que « droits ») influent grandement sur la répartition des richesses et du pouvoir et contribuent à la construction des identités. Les partisans du changement social ne peuvent éviter de s'investir dans ce domaine, et on voit mal comment ils pourraient le faire efficacement sans se référer d'une manière ou d'une autre à un « droit supérieur », tel qu'il sous-tend le discours des droits fondamentaux³⁶.

69. En d'autres termes, même lorsqu'il paraît marginal et qu'il semble préférable de l'ignorer, le cadre juridique de la reconnaissance des droits économiques et sociaux – ou l'absence d'un tel cadre – conditionnera, dans la pratique, la façon dont ces droits seront perçus et les possibilités d'intervention. Un tel cadre peut, du moins en partie, doter les personnes qui prônent le respect des droits économiques et sociaux des moyens et de la légitimité pour agir, comme il peut aussi les en priver. Ainsi, même ceux qui affirment que la bataille pour les droits économiques et sociaux se jouera en définitive dans l'arène politique seraient bien avisés de ne pas négliger la question de la reconnaissance, de l'institutionnalisation et de la responsabilisation. Il ne s'agit pas de minimiser l'importance des nombreux autres éléments qui concourent à la promotion des droits économiques et sociaux, mais bien de comprendre que la plupart d'entre eux, sinon tous, seront moins efficaces si les États ne mettent pas en place un cadre axé sur ces trois aspects.

70. Un tel cadre n'est pas un remède miracle. Les exemples ne manquent pas de cas dans lesquels la reconnaissance expresse des droits économiques et sociaux, qui s'accompagne en principe de mécanismes de responsabilisation efficaces, n'a guère contribué à améliorer la situation. Toutefois cet échec est généralement imputable non pas tant aux imperfections éventuelles du cadre qu'à un manque de volonté, de compétences ou de capacités. On ne prétend pas non plus ici que le processus doit se limiter aux trois volets mentionnés, ni que les nombreuses autres approches qui sont actuellement adoptées ne peuvent pas se révéler très efficaces.

71. Il importe de comprendre que la promotion des droits économiques et sociaux en tant que droits de l'homme, et en particulier l'accent mis sur la reconnaissance, l'institutionnalisation et la responsabilisation, n'implique pas qu'il existe une approche universelle et applicable à toutes les situations, qui garantirait la réalisation de ces droits dans des pays ayant des histoires, des systèmes juridiques, des traditions et des cultures très dissemblables. Elle n'implique pas non plus que tout doit être fait immédiatement, ni qu'il est indispensable d'adopter une approche maximaliste. Les arguments de poids qui militent en faveur d'une approche graduelle pour obtenir l'application des droits économiques et sociaux³⁷ dans des contextes où ces notions sont relativement nouvelles incitent à agir de façon progressive, et avec la rapidité

³⁶ Voir Karl Klare, « *Critical perspectives on social and economic rights, democracy and separation of powers* », dans *Social and Economic Rights in Theory and Practice : Critical Inquiries*, Helena Alviar García, Karl Klare et Lucy A. Williams, dirs. publ. (Londres, Routledge, 2015), p. 3.

³⁷ Voir Jeff King, « *Judging Social Rights* » (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2016).

appropriée, pour faire avancer l'ensemble de la problématique. La marge est immense pour les processus de « vernacularisation », c'est-à-dire de traduction dans des formulations et des modalités différenciées, processus qui sont efficaces à l'échelle locale et au sujet desquels divers auteurs ont apporté des éclairages intéressants³⁸.

72. Comme le montre cette analyse, il est nécessaire de mener des recherches plus poussées afin de mieux cerner ce qui fonctionne bien dans les activités globales de promotion des droits économiques et sociaux. Il faut s'intéresser moins aux modalités d'intervention que privilégient les gouvernements, les groupes de la société civile et les spécialistes, et davantage à ce qui, objectivement, doit être fait pour assurer la reconnaissance et la réalisation progressives des droits économiques et sociaux.

³⁸ Sally Engle Merry, « *Human Rights and Gender Violence : Translating International Law into Local Justice* » (Chicago, University of Chicago Press, 2006).