



**JOURNÉE SCIENTIFIQUE DU JUBILÉ DE LA
COMMISSION INTERNATIONALE DES
JURISTES (ICJ), DU 17 SEPTEMBRE 2021
PLURIDIMENSIONNALITÉ DES DROITS
FONDAMENTAUX**

**Les droits sociaux: la
perspective internationale**

Gregor T. Chatton

Dr.iur., DEA, titulaire du brevet d'avocat
(Genève), LL.M. (Saarbrücken), chargé de cours
(UNIL/IDHEAP), juge et président de la Cour VI
du Tribunal administratif fédéral (Saint-Gall)

LES DROITS SOCIAUX: LA PERSPECTIVE INTERNATIONALE

I. Introduction

II. Les droits sociaux fondamentaux (DESC):
les grands concepts

III. Les grilles de lecture

IV. Les droits sociaux en cas de crise:
exemples choisis

V. Conclusion

I. INTRODUCTION



- ❖ contribution importante de la CIJ/ICJ à la meilleure compréhension, à la concrétisation et à l'essor des DESC
- ❖ The **Limburg Principles** on the Implementation of the Intl Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2-6.6.1986), in: HRQ 9/12, 1987, 122-135
- ❖ The **Maastricht Guidelines** on Violations of Economic, Social and Cultural Rights (22-26.1.1997), in: HRQ 20/3, 1998, 691-704
- ❖ The **Maastricht Principles** on Extra-Territorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, 2011
- ❖ Cf. aussi: SUSANNE LEUZINGER, Die Internationale Juristenkommission und ihr Einsatz für die richterliche Unabhängigkeit, in: Justice-Justiz-Giustizia 2021/2

II. LES GRANDS CONCEPTS

« 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 la même importance. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales »

[Conférence mondiale des Nations Unies sur les droits de l'Homme, Déclaration et programme de Vienne, du 25.6.1993, principe n° 5]

II. LES GRANDS CONCEPTS

- **Les droits économiques** concernent avant tout les droits de l'homme relatifs au travail, y compris les droits protégeant le travailleur, les outils grâce auxquels il peut influencer positivement sur son activité. S'y ajoutent la garantie de la propriété (maîtrise économique, voire juridique sur un objet et ses fruits), les libertés économique, contractuelle, d'entreprise et d'investissement.
- **Les droits sociaux** protègent l'individu qui, face à un besoin socialement reconnu, n'est pas apte ou peine à se procurer, par lui-même (activité économique, fortune, propriété), les moyens nécessaires à sa subsistance ainsi qu'à sa participation régulière à la vie sociale de la communauté. Ils préservent ainsi la liberté et l'égalité minimum de l'individu situé en société et confronté aux différentes pressions et aux pouvoirs sociaux.
- **Les droits culturels** garantissent le droit de chaque être humain à acquérir, conserver, entretenir et développer un patrimoine particulier dans le but de sauvegarder et de développer son identité. L'individu peut prétendre participer à la dimension de culture comme valeur quasi-patrimoniale, mais aussi, à travers la culture, satisfaire le besoin ontologique de connaître ses racines, de s'émanciper et/ou d'appartenir à une communauté culturelle.

⇒ **DESC**

II. LES GRANDS CONCEPTS

Pacte ONU I

(Pacte international du 16.12.1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. RS 0.103.1) & PF 2008/2013

Constitution de l'Organisation intl du Travail & Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998)

- Travail forcé: C-29/1930 du 28.6.1930 & C-105/1957 du 25.6.1957
- Protection des mineurs: C-138/1973 du 26.6.1973 & C-182/1999 du 17.6.1999
- Droits syndicaux: C-87/1948 du 9.7.1948 & C-98/1949 du 1.7.1949
- Égalité de traitement: C-100/1951 du 29.6.1951 & C-111/1958 du 25.6.1958

Conventions universelles

Conventions catégorielles de l'ONU:

- Convention relative aux droits de l'enfant (CDE / 1989; CH 1997)
- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CTM / 1990)
- Convention relative aux droits des personnes handicapées (CPH / 2006; CH 2014)

Conventions transversales (non-discrimination)

- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CEDR / 1965; CH 1994)
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (CEDEF / 1979; CH 1997)

II. LES GRANDS CONCEPTS

LES CONVENTIONS RÉGIONALES

Le système de la Charte sociale européenne

Charte sociale européenne (CSE; 18.10.1961; CH [non, seul. signature])

PA/CSE (5.5.1988; CH [non]): 3 droits des travailleurs + personnes âgées

PAmendement/CSE (21.10.1991; CH [non - > CH «out» du Comité des Ministres])

PA/CSE (9.11.1995; CH [non]): réclamations collectives

Charte sociale européenne révisée (CSER; 3.5.1996; CH [non, 3ème tentative échouée])

Le système de la Convention européenne des droits de l'Homme

protection par ricochet des droits sociaux par les droits civils & politiques, car...

... «nulle cloison étanche» ne sépare les DESC des droits civils et politiques avant tout protégés par la CEDH (cf. arrêt de la Cour EDH *Airey c. Irlande*, du 9.10.1979, req. 6289/73, § 26).

p.ex. via art. 1 (obligations positives), 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 13 CEDH etc.

III. LES GRILLES DE LECTURE

A. La théorie des (trois) strates obligationnelles (Comité du Pacte ONU I)

- (1) Obligation de respecter / de s'abstenir («to respect»)
- (2) Obligation de protéger («to protect») vis-à-vis d'autres individus/acteurs sociaux
- (3) Obligation de mettre en œuvre («to fulfil»), dont:
 - a) la sous-obligation de faciliter/d'autonomiser («to facilitate»);
 - b) la sous-obligation d'assurer/de fournir («to provide») [comp. art. 12 Cst.]
 - c) la sous-obligation de promouvoir/de planifier/de coordonner («to promote»).

III. LES GRILLES DE LECTURE

B. Les obligations immédiates / les obligations justiciables (Comité du Pacte ONU I)

- justiciabilité de principe de/s/ du:
 - la non-discrimination
 - l'interdiction de mesures délibérément régressives («effet cliquet») sans justes motifs, ni compensation
 - «core minimum obligations», présentant des liens avec l'essence des DESC
 - contrôle des efforts immédiats tendant vers la réalisation progressive des parties non justiciables des droits fondamentaux
 - 1^{ère} et 2^{ème} strates, ainsi que de l'obligation d'assurer de la 3^{ème} strate

III. LES GRILLES DE LECTURE

C. La grille qualitative inspirée du service public (Comité du Pacte ONU I)

Les biens, infrastructures, programmes et services protégés par les DESC doivent... :

- ✓ exister en quantité suffisante (**disponibilité**)
- ✓ être accessibles (accès non-discriminatoire aux personnes marginalisées/vulnérables; accessibilité physique; accessibilité économique/abordable; accès à l'information) (**accessibilité**)
- ✓ être acceptables (p.ex. au niveau culturel) (**acceptabilité**)
- ✓ être de **qualité** adéquate

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE



(source 1: La Suisse après 2020: Ces nouveaux pauvres, noyés sous la vague - Le Temps)

(source 2: À Genève, l'épidémie de Covid-19 a fait exploser le tabou de la pauvreté | Slate.fr)



IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

A. Situation de grande pauvreté

**Commission européenne des droits de l'homme, décision sur la recevabilité
Francine van Volsem c. Belgique, du 9.5.1990, req. 14641/89**

- Mme van Volsem, divorcée, sans activité lucrative, élève seule 3 enfants
- Elle vit dans un logement social, où le chauffage fonctionne à l'électricité, mais présente des défauts techniques débouchant sur une consommation très coûteuse
- Après une mise en demeure d'apurer des dettes d'électricité, la société privée-publique coupe l'approvisionnement de l'appartement le 9.12.1983
- Procédures judiciaires se terminant par le droit pour la société d'électricité de couper partiellement l'approvisionnement (limitation de puissance à 440 W). Un crédit permet à la requérante de rembourser sa dette en 1988.

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

A. Situation de grande pauvreté

**Commission européenne des droits de l'homme, décision sur la recevabilité
Francine van Volsem c. Belgique, du 9.5.1990, req. 14641/89**

- Mme van Volsem saisit la Commission EDH d'une requête et invoque la violation des art. 3 CEDH (traitement dégradant et inhumain) et 8 CEDH (protection de la vie familiale)
- «dans la présente affaire, la suspension ou les menaces de suspension des fournitures d'électricité n'atteignaient pas le niveau d'humiliation ou d'avilissement requis» & l'art. 8 CEDH exige avant tout des obligations négatives, de sorte que l'on ne saurait déduire de cette disposition une obligation positive pour l'Etat de (faire) fournir de l'énergie gratuitement ou à supprimer l'obligation de paiement de dettes.

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

B. Risque de perdre son logement sur fond de crise financière

Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, constatations du 17.6.2015, I.D.G. c. Espagne, communication n° 2/2014

- L'auteure vit à Madrid. En 2007, elle a acheté un logement avec une grande partie de ses économies et au moyen d'un prêt bancaire assorti d'une garantie hypothécaire.
- Du fait de la grave crise économique dans l'État partie et pour raisons personnelles, l'auteure n'a pas honoré plusieurs échéances de remboursement de l'emprunt hypothécaire (env. 11 000 EUR).
- L'entité créancière a engagé la liquidation de la totalité de l'emprunt et lancé une procédure spéciale de saisie de biens hypothéqués auprès du tribunal de première instance de Madrid en vue de mettre son logement aux enchères.
- Sur ordre du tribunal, à trois reprises, le Service commun des notifications et des saisies de Madrid a tenté de notifier à l'auteure la demande et l'avis de saisie hypothécaire à l'adresse du bien hypothéqué, indiquée par l'auteure dans les documents du prêt. Le tribunal a décidé qu'un avis serait apposé sur le panneau d'affichage des annonces légales du tribunal afin de notifier l'avis et la procédure de saisie. L'auteure fait valoir que la publication de cet avis n'a fait l'objet d'aucune publicité à l'extérieur du tribunal, ni dans un organe de presse officiel ni au Journal officiel.
- Le 11 février 2013, le tribunal a ordonné la mise aux enchères du logement hypothéqué, qui n'a pas pu être notifiée à l'intéressée. Les recours interjetés par l'intéressée au niveau national ont tous été rejetés.
- L'auteure saisit le Comité DESC d'une requête contre l'Espagne pour violation de l'art. 11 Pacte ONU I (droit au logement), au motif que l'Espagne n'aurait pas dû immédiatement procéder à la notification par affichage, sans recourir aux autres formes préalables prévues par le Code de procédure civile, la privant de tout recours effectif. Elle souligne que son cas se produit dans un contexte de grave crise sociale dans l'État partie où plus de 400 000 expulsions et saisies hypothécaires ont eu lieu entre 2007 et la date de la présentation de la communication au Comité

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

B. Risque de perdre son logement sur fond de crise financière

Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, constatations du 17.6.2015, I.D.G. c. Espagne, communication n° 2/2014

- «Le droit au logement devrait être assuré à tous sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques » (**non-discrimination**). « [L]es États parties devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour en garantir la pleine réalisation [**obligations positives**]. Un grand nombre d'éléments constitutifs du droit à un logement suffisant sont étroitement liés à **l'existence de recours internes** assurant la jouissance effective de ce droit » (§ 11.1).
- expulsions forcées **présumées contraires** au droit au logement, sous réserve du respect de règles strictes. Vérifier la possibilité de consulter véritablement les intéressés et qu'un délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes visées par une expulsion soit donné avant la date d'expulsion prévue (§ 11.2).

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

B. Risque de perdre son logement sur fond de crise financière

Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, constatations du 17.6.2015, I.D.G. c. Espagne, communication n° 2/2014

- obligation immédiate: « en vertu de l'obligation énoncée au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, les États parties doivent garantir que les personnes dont le droit à un logement suffisant pourrait être touché, par exemple, par des expulsions forcées ou des saisies hypothécaires, disposent d'un recours effectif et adéquat » (§ 11.4).
- « pour s'acquitter des obligations évoquées plus haut, les autorités doivent prendre toutes les mesures et initiatives raisonnables pour veiller à ce que les formalités de notification des décisions et actes liés à une procédure administrative ou judiciaire soient dûment et efficacement effectuées afin que les personnes concernées puissent prendre part à la procédure et défendre leurs droits » (§ 12.2).

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

B. Risque de perdre son logement sur fond de crise financière

Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, constatations du 17.6.2015, I.D.G. c. Espagne, communication n° 2/2014

- « le Comité prend note des efforts répétés du tribunal pour notifier directement à l'auteure l'avis de saisie et le déclenchement de la procédure. Il estime néanmoins que l'État partie n'a pas démontré que le tribunal avait épuisé tous les moyens disponibles pour procéder à une notification à personne, par exemple en expliquant pourquoi aucune note ni avis n'avait été laissé dans la boîte aux lettres ou pourquoi aucun autre moyen de notification prévu par le Code de procédure civile, comme le fait de confier l'avis au concierge ou au voisin présent le plus proche, n'avait été employé, puisqu'il se contente d'indiquer qu'après plusieurs tentatives infructueuses, il avait été décidé de procéder à une notification par voie d'affichage » (§ 13.3).
- « L'auteure a donc été privée de la possibilité de se défendre durant la procédure de saisie pour éviter, en fin de compte, la vente aux enchères sans que, lorsque cette notification induite s'est produite, la procédure ordinaire puisse être considérée comme une éventuelle alternative adaptée puisqu'elle ne permettait pas de suspendre la procédure de saisie » (§ 13.6).

⇒ violation du droit au logement (« volet procédural »): le Comité « constate qu'en manquant à son obligation de fournir à l'auteure un recours effectif, l'État partie a violé les droits que celle-ci tient du paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte, lu conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte ONU I » & recommandations particulières (réparation, protection de l'auteure) et générales à l'Espagne

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

C. Mesures d'austérité sur fond de crise financière

Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe (CEDS), réclamation collective n° 76/2012, du 7.12.2012, Fédération des Pensionnés Salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce

- Le syndicat réclamant estime que la situation de la Grèce n'est pas conforme à l'article 12 (droit à la sécurité sociale) de la Charte de 1961 en raison d'un certain nombre de modifications apportées aux régimes public et privé des pensions du fait de la législation adoptée par le Gouvernement.
- En suspendant le versement de toute pension ou en réduisant drastiquement dans un premier temps de 50 à 70% selon les professions, ultérieurement de 20 à 40% le montant de la pension versée, selon qu'ils n'ont pas atteint 55 ans ou ont dépassé cet âge aux personnes persistant à exercer une activité, les lois 3863/2010 et 4024/2011 auraient, selon IKA-ETAM, comme les précédentes, porté atteinte à la sécurité sociale des pensionnés ou travailleurs ayant vocation à percevoir l'une des pensions en question (...).
- En tout état de cause, lorsqu'elles sont considérées dans leur ensemble, les mesures susmentionnées sont de nature à affecter la capacité de nombreuses catégories de personnes âgées à mener une vie décente.

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

C. Mesures d'austérité sur fond de crise financière

**Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe (CEDS),
réclamation collective n° 76/2012, du 7.12.2012, Fédération des Pensionnés
Salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce**

- *A titre liminaire: s'agissant de l'observation formulée par le Gouvernement selon laquelle les droits garantis par la Charte de 1961 ont été restreints conformément aux autres obligations internationales qui lui incombent, à savoir celles qu'il a contractées dans le cadre du prêt souscrit auprès des institutions de l'UE et du Fonds monétaire international, le Comité considère que la circonstance que les mesures nationales contestées tendent à satisfaire à une autre obligation internationale que la Charte ne les soustraient pas à l'empire de celle-ci (§ 50).*

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

C. Mesures d'austérité sur fond de crise financière **CEDS, réclamation collective n° 76/2012, du 7.12.2012, IKA-ETAM c. Grèce**

- les **restrictions** touchant aux prestations disponibles dans le cadre d'un système national de sécurité sociale ne constituent **pas automatiquement une violation** de l'art. 12§3 (§ 68)
- même lorsqu'en raison de la situation économique d'un État partie il est **impossible à un État de maintenir le régime de protection sociale** au niveau qu'il avait précédemment atteint, il est nécessaire, sur la base des dispositions de l'art. 12§3, que l'État partie **s'efforce de maintenir ce régime à un niveau satisfaisant**, en tenant compte des attentes des bénéficiaires du système et du droit de tout individu à bénéficier réellement du droit à la sécurité sociale. Cette exigence est fondée sur l'engagement des États parties à « s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut », clairement énoncée à l'art. 12§3 (§ 69)
- lorsqu'ils arrêtent des dispositions tendant à restreindre les droits prévus par la Charte, les États parties doivent être en mesure d'établir, conformément à l'art. 31 (clause de restriction) de celle-ci, que les restrictions ou limitations sont **nécessaires dans une société démocratique** pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs (§ 70)
- le Comité a expressément regardé comme compatibles avec la Charte des restrictions ou limitations des droits en matière de sécurité sociale, dans la mesure où celles-ci apparaissaient **nécessaires pour assurer la sauvegarde du système de sécurité sociale** et où elles laissaient **subsister une protection efficace des membres de la société** contre la survenance des risques sociaux et économiques (§ 71)

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

C. Mesures d'austérité sur fond de crise financière **CEDS, réclamation collective n° 76/2012, du 7.12.2012, IKA-ETAM c. Grèce**

- **l'effet cumulé des restrictions arrêtées** est de nature à entraîner une **dégradation significative du niveau de vie et des conditions de vie** d'un nombre important des pensionnés qu'elles concernent (§ 78)
- Même en tenant compte du contexte particulier créé en Grèce par la **crise économique** et la circonstance que le Gouvernement a été contraint de décider dans l'urgence, le Comité considère de surcroît que le Gouvernement n'a pas mené le **minimum d'études et d'analyses sur les effets des mesures en question**, dont l'impact sur les groupes plus vulnérables de la société aurait dû être évalué de manière approfondie (§ 79)
- D'un point de vue général et par conséquent, le Gouvernement n'établit pas, contrairement à ce qui est requis par l'art. 12§3 qu'il se soit préoccupé de **sauvegarder une protection suffisante pour les membres les plus vulnérables de la société**, même si l'effet des mesures arrêtées risque d'entraîner une **paupérisation massive** d'une portion importante de la population (§ 81): violation

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

D. Mesures de protection sur fond de crise humanitaire

CEDS, réclamation collective n° 173/2018, du 26.1.2021, Commission internationale de Juristes (CIJ) et Conseil européen sur les Réfugiés et Exilés (ECRE) c. Grèce

- La CIJ et l'ECRE allèguent que les graves lacunes constatées dans la législation, les politiques et les pratiques de la Grèce privent les enfants migrants non accompagnés (sur le continent et les îles grecques de la mer Égée, à savoir Lesbos, Kos, Samos, Chios et Leros, « les îles grecques » ou « les îles ») et les enfants migrants accompagnés sur les îles grecques des droits au logement, à la santé, à l'assistance sociale et médicale, à l'éducation et à la protection sociale, juridique et économique (§ 2)
- Le Comité est conscient de ce que l'État grec a été confronté ces dernières années à des difficultés extrêmes liées aux arrivées massives de migrants et de demandeurs d'asile à ses frontières terrestres et maritimes (...). Ceci étant, le Comité considère que le caractère exceptionnel de la situation résultant de l'afflux croissant de migrants et de réfugiés et les difficultés rencontrées par un État pour gérer la situation à ses frontières ne sauraient dispenser cet État de l'obligation, découlant de l'article 31§2 de la Charte, de fournir un abri aux enfants migrants et réfugiés, eu égard à leurs besoins particuliers et à leur extrême vulnérabilité, ou limiter ou diluer de toute autre manière sa responsabilité au titre de la Charte. Comme indiqué plus haut, le droit à un abri est étroitement lié au droit à la vie et est crucial pour le respect de la dignité humaine (§ 133)

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

D. Mesures de protection sur fond de crise humanitaire

CEDS, réclamation collective n° 173/2018, du 26.1.2021, Commission internationale de Juristes (CIJ) et Conseil européen sur les Réfugiés et Exilés (ECRE) c. Grèce

- compte tenu de la situation particulièrement vulnérable des enfants visés par la réclamation, le Comité estime que les **conditions de vie déplorables dans les centres d'accueil et d'identification surpeuplés des îles** ne répondent pas aux critères définissant un abri adéquat au sens de l'article 31§2 de la Charte. Le Comité dit par conséquent qu'il y a violation de l'article 31§2 au motif que les enfants migrants accompagnés et non accompagnés ne sont pas hébergés de façon appropriée dans les îles (§ 134).

E. Contrôle de la mise en œuvre diligente des mesures de réalisation progressive

CEDS, réclamation collective n° 13/2002, du 4.11.2003, Autisme-Europe c. France

- s'agissant des enfants et adultes autistes, **la France n'a pas**, en dépit d'un débat national vieux de plus de vingt ans sur l'importance du groupe concerné et les stratégies pertinentes de prise en charge, **marqué des avancées suffisantes**, même après la promulgation de la loi du 30 juin 1975 d'orientation des personnes handicapées, dans la prise en charge de l'éducation des personnes autistes (§ 54)

IV. LES DROITS SOCIAUX EN CAS DE CRISE

F. Contrôle du respect des DH même en cas de déclaration de l'état d'urgence

Cour EDH, arrêt *Baş c. Turquie*, du 3.3.2020, req. 66448/17 [tentative de coup d'État du 15 juillet 2016 et la déclaration d'état d'urgence]

- lorsqu'elle est appelée à examiner une dérogation établie au titre de l'article 15 de la Convention, elle accorde **aux États une ample marge d'appréciation** dans la détermination de la nature et de la portée des mesures dérogatoires qui leur semblent nécessaires pour conjurer le danger invoqué. Cependant, il lui appartient en dernier ressort de statuer sur la question de savoir **si les mesures prises sont « strictement exigées » par la situation**. En particulier, lorsqu'une mesure dérogatoire porte atteinte à un droit conventionnel fondamental – tel que le droit à la liberté –, la Cour doit s'assurer qu'elle constitue une réponse véritable à l'état d'urgence, qu'elle se justifie pleinement au regard des circonstances spéciales de cette situation et qu'il existe des **garanties contre les abus** (§ 196)

V. CONCLUSION

Merci de
votre
attention!

