

# LA PORTÉE JURIDIQUE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

PAR

Nicolas JACOBS

LICENCIÉ EN DROIT INTERNATIONAL (D.E.S.),  
RESEARCH ASSOCIATE À L'INSTITUT DE DROIT  
DE L'UNIVERSITÉ DE BIRGEIT (PALESTINE)

## I. — INTRODUCTION

La place occupée par les droits économiques, sociaux et culturels sur la scène du droit international relatif aux droits de l'homme confine à la marginalité. Malgré l'accroissement constant de l'intérêt qui leur est actuellement porté, ces droits ont fait et continuent de faire l'objet d'une quasi-déréliction; phénomène dont une des raisons les plus importantes, sinon la principale, tient aux difficultés entourant la détermination de leur portée juridique.

A cet égard, les droits économiques, sociaux et culturels souffrent avant tout de la comparaison entretenue avec les droits civils et politiques, dont la juridicité ne porte pas, du moins lorsque leur source est conventionnelle, à controverse. Alors qu'au sein des Nations Unies, il est permis d'affirmer qu'un consensus quasi-universel existe sur le caractère théoriquement «indivisible et interdépendant» des deux catégories de droits (1), la réalité apparaît toutefois en pratique fort différente comme l'a souligné avec vigueur le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, organe chargé du contrôle de la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (2). A l'occasion de la Conférence internationale de Vienne sur les droits de l'homme (1993), ce dernier avait en effet émis la réflexion suivante :

(1) Voyez par exemple la Déclaration et le Programme d'action de Vienne (1993), Doc. O.N.U. A/CONF.157/23. Le point 5 stipule : «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.»

(2) *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993, R.T.N.U., 13.

«La communauté internationale dans son ensemble continue de tolérer trop souvent des atteintes aux droits économiques, sociaux et culturels qui, si elles concernaient plutôt les droits civils et politiques, susciteraient l'horreur et l'outrage et mèneraient à des appels concertés pour y mettre fin. En effet, malgré la rhétorique, les violations des droits civils et politiques continuent à être traitées comme si elles étaient de loin plus sérieuses, et donc plus clairement intolérables, que de massives et directes dénégations des droits économiques, sociaux et culturels» (3).

Comment ne pas adhérer à ce constat quelque peu amer lorsque l'on sait que la précarité économique est le lot quotidien de la majorité de la population de la planète et que chaque année ce phénomène s'amplifie plus qu'il ne régresse ? Très pragmatiquement, nous pouvons d'ailleurs déjà relever que cette situation est loin d'être étrangère aux multiples difficultés et ambiguïtés qui se sont attachées, dès leur formulation, aux droits économiques, sociaux et culturels. En effet, bien plus que pour les droits civils et politiques, leur respect effectif est, et de manière presque inhérente, tributaire d'un contexte socio-économique global dont la maîtrise échappe bien souvent aux acteurs auxquels incombent précisément cette tâche, à savoir les États.

Dans les limites de l'espace qui nous est ici dévolu, nous avons entrepris d'exposer les lignes de force qui parcourent la question de la portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels, étant entendu que celle de chacun de ces droits pris séparément mériterait à elle seule de longs développements.

Pour y répondre, nous nous proposons de suivre une démarche qui sera scindée en trois étapes. Tout d'abord, on s'attachera à identifier les éléments qui permettront d'apprécier la portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels après avoir cerné la substance de ces droits et évoqué les conceptions traditionnelles qui s'y rattachent (II). On analysera ensuite les obligations qui incombent aux États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (III) pour enfin examiner quels sont les différents systèmes possibles de protection de ces droits (IV).

## II. — LA PLACE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS DANS LE DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS DE L'HOMME

Dans l'objectif de mettre en perspective la question de la juridicité des droits économiques, sociaux et culturels, il s'impose en premier lieu de

(3) Voir *Status of Preparations of Publications, Studies and Documents for the World Conference, Note by the Secretariat, Addendum, Contribution Submitted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Doc. ONU CONF.157/PC/62/Add.5 (26 mars 1993), Annex I, *Statement on the World Conference on Human Rights on Behalf of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (adopted by the Committee on 7 December 1992).

déterminer quels sont ces droits, autrement dit, de voir où ils puisent leurs sources en droit international; les textes qui en traitent représentant en définitive la seule donnée certaine dont on dispose à leur sujet (A). Dans un second temps, on se penchera sur la manière dont cette catégorie de droits de l'homme est généralement appréhendée, en fournissant un aperçu des conceptions traditionnelles entretenues à leur propos (B). Par ce biais seront mis en évidence les problèmes particuliers qui s'attachent aux éléments qui permettent d'évaluer la portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels (C).

A. — *Les droits économiques, sociaux et culturels :  
une diversité de sources*

Sans prétendre dresser une liste exhaustive des sources des droits économiques, sociaux et culturels en droit international, sources qui peuvent être trouvées dans de nombreuses conventions, déclarations et textes divers, on relèvera ici les principales sources de la matière, en les subdivisant selon leur caractère universel (1) ou régional (2).

1. *Les instruments internationaux à caractère universel relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels*

Pierre angulaire de la reconnaissance des droits fondamentaux de la personne humaine, la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame dans son article 22 l'existence des droits économiques, sociaux et culturels en ces termes : « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort international et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays ». Vient ensuite, dans les articles 23 à 27, l'énoncé de la plupart des droits qui seront ultérieurement repris dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en 1966 (droit au travail, à un niveau de vie suffisant, au repos et aux loisirs, à l'éducation, de participer à la vie culturelle et scientifique, ... etc.). Adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 (4), la Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaissait ainsi tant les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels.

Mais de tous les instruments internationaux touchant aux droits de l'homme, c'est le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après dénommé le Pacte de 1966) qui constitue indubitablement le cadre juridique international le plus important pour la pro-

(4) *Doc. off. AG NU*, 3<sup>e</sup> session, première partie, pp. 71 et s.

tection de ces droits. Adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, à l'issue de près de vingt ans de débats, ce traité est entré en vigueur le 3 janvier 1976 et 141 États l'avaient ratifié au 4 avril 1999 (5). En laissant de côté l'art. 1<sup>er</sup> du Pacte — qui traite du droit des *peuples* à disposer d'eux-mêmes — les droits individuels reconnus par cet instrument, dont l'énoncé constitue la troisième partie, peuvent être regroupés sous les intitulés respectifs suivants : le droit au travail (art. 6), le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables (art. 7), le droit de liberté syndicale et le droit de grève (art. 8), le droit à la sécurité sociale (art. 9), le droit à une protection familiale (art. 10), le droit à un niveau de vie suffisant, qui comprend le droit à un logement suffisant et celui d'être à l'abri de la faim (art. 11), le droit à la santé (art. 12), le droit à l'éducation (art. 13 et 14), le droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique (art. 15).

Ces droits ont été repris par la suite dans des instruments conventionnels dont l'objet consiste à accorder une protection spécifique à certains groupes de la société. Ainsi, dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, les États doivent prendre les mesures nécessaires pour éliminer toute discrimination vis-à-vis des femmes dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et particulièrement en matière d'emploi (6). De même, ces droits figurent dans la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (7). Enfin, il faut relever qu'antérieurement à l'adoption du Pacte de 1966, les droits économiques, sociaux et culturels avaient déjà été pris en compte non seulement dans l'article 5(e) de la Convention relative à l'élimination de toutes formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965 (8) mais aussi dans la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (9).

Dans l'entreprise d'édification des droits de l'homme de «seconde génération» que constituent les droits économiques, sociaux et culturels, une place particulière doit être réservée à l'importante contribution d'une institution spécialisée des Nations Unies, l'Organisation internationale du travail (O.I.T.). Depuis sa création en 1919, cette organisation a en effet eu pour mission principale d'élaborer des instruments juridiques internationaux dans le domaine social et économique, travaux qui représentent un apport à la fois historique et dynamique pour la formulation, la protection et la

(5) Date de la dernière ratification du Pacte (Tadjikistan), site internet <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

(6) *Doc. off. AG NU*, 34<sup>e</sup> session, suppl. 46, Doc. O.N.U. A/34/46, p. 217. Voy. en particulier les art. 11 à 14.

(7) Rés. A.G. N.U. 44/25 du 20 novembre 1989, 27 *I.L.M.* 1456 (1989). Voy. en particulier les art. 24 à 27 et 32.

(8) Résolution 2106 A (XX) de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 21 décembre 1965, 666 *R.T.N.U.* 213.

(9) 189 *R.T.N.U.* 150. Voy. en particulier les art. 15, 17 à 19, 21 et 24.

promotion des droits économiques, sociaux et culturels. D'abord, l'O.I.T. a fourni sa précieuse expertise au cours des travaux de rédaction du Pacte de 1966 et participe au mécanisme destiné à contrôler sa mise en œuvre par les États. Ensuite, de nombreuses conventions adoptées en son sein touchent, à des degrés divers, les droits économiques et sociaux. Si le système juridique de l'O.I.T. a plus particulièrement trait à la protection des *travailleurs*, et non pas des *personnes* en général comme le Pacte de 1966 (10), il reste qu'elles constituent une source incontournable des droits économiques et sociaux, à laquelle il faut ajouter l'abondante jurisprudence des organes de contrôle de l'O.I.T. Parmi la multitude de ces conventions (11) ainsi que dans la pratique de cette organisation internationale, la notion de droits de l'homme trouve application principalement dans trois domaines ; à savoir la liberté syndicale, l'abolition du travail forcé et le principe de non-discrimination. Par exemple, la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit d'organisation vise à protéger le droit des travailleurs de constituer des organisations de leur choix, et de s'y affilier : le lien avec le droit à la liberté syndicale reconnu par l'article 8 du Pacte de 1966 est évident.

Quoiqu'il en soit, aucune convention de l'O.I.T. n'est explicitement consacrée à l'un ou l'autre des droits reconnus dans le Pacte de 1966, ce qui provoque une certaine confusion quant aux droits effectivement protégés et aux textes applicables. En revanche, l'approche spécialisée de l'O.I.T., chaque convention étant dédiée à un sujet particulier, lui a permis de préciser et d'approfondir certains des droits économiques et sociaux reconnus par le Pacte, à savoir ceux contenus dans les articles 6 à 9 de celui-ci (12).

À côté des sources de nature conventionnelle, on constate que depuis leur proclamation en 1966, les droits économiques, sociaux et culturels ont fait l'objet d'un véritable magma de discussions, de résolutions, de déclarations et d'autres textes divers dans le cadre des Nations Unies. Par une sorte d'effet transversal, de nombreux organes et institutions spécialisées des Nations Unies ont en effet été amenés à s'intéresser à cette matière dans les limites de leurs compétences respectives.

(10) LAMARCHE, L., *Perspectives occidentales du droit international des droits économiques de la personne*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 3.

(11) Parmi les plus significatives, on peut citer la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit d'organisation (n° 87), la Convention concernant le travail forcé ou obligatoire (n° 29), la Convention concernant l'abolition du travail forcé (n° 105), la Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (n° 111), la Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective (n° 98) ou encore la Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main d'œuvre masculine et féminine pour un travail de valeur égale (n° 100). Leurs textes sont publiés in O.I.T., *Conventions et Recommandations internationales du travail 1919-1984*, vol. 1 et 2, Bureau international du travail, Genève, 1985.

(12) LAVIEC, J.-P., «La protection des droits économiques et sociaux de l'homme par l'Organisation Internationale du Travail», *R.U.D.H.*, 1991, pp. 61-63.

En premier lieu, on peut mentionner les multiples résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies qui traitent des droits économiques, sociaux et culturels, l'accent y étant placé à la fois sur l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les droits de l'homme et sur le respect rigoureux par les États de leurs obligations en vertu du Pacte (13). La même idée se retrouve aussi dans plusieurs déclarations marquantes de l'Assemblée Générale, comme la Déclaration sur les progrès et le développement dans le domaine social (1969) (14) ou la Déclaration sur le droit au développement (1986) (15).

Ensuite, dans l'imposant mécanisme onusien de protection des droits de l'homme, certains organes consacrent, de manière plus ou moins substantielle, leurs travaux aux droits économiques, sociaux et culturels. A cet égard, il faut bien sûr relever ceux du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, chargé de superviser la mise en œuvre des droits et des obligations du Pacte de 1966, mais aussi les nombreuses résolutions du Conseil économique et social consacrées à la promotion et l'amélioration de la protection de ces droits (16).

Il reste à signaler le rôle joué par plusieurs institutions spécialisées de l'O.N.U. dont le champ d'action les conduit à porter leur attention sur les droits économiques, sociaux et culturels, que ce soit sur un plan conceptuel ou pratique. En ce domaine, constituent entre autres des acteurs incontournables des organisations comme l'O.M.S., la F.A.O., le P.N.U.D. ou l'UNESCO (17).

Pour conclure quant aux sources à caractère universel des droits économiques, sociaux et culturels, remarquons enfin que depuis une décennie, les rapports et les programmes d'action adoptés à l'issue des grandes Conférences internationales des Nations Unies contiennent habituellement des engagements fermes des États en faveur du respect et de la promotion de ces droits; phénomène qui possède l'important mérite de souligner leur pertinence dans la plupart des domaines auxquels sont consacrés ces grands

(13) Voy. par exemple *Indivisibilité et interdépendance des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques* Rés 43/113, *Doc. off. AG NU*, 43<sup>e</sup> session, suppl. n° 49, p. 196, Doc. O.N.U. A/43/49 (1988); *Indivisibilité et interdépendance des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques*, Rés. 44/130, *Doc. off. AG NU*, 44<sup>e</sup> session, suppl. n° 49, p. 221, Doc. O.N.U. A/44/49 (1989); *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*, Rés. AG 44/129, *Doc. off. AG NU*, 44<sup>e</sup> session, suppl. n° 47, p. 219, Doc. O.N.U. A/44/49.

(14) Rés. 2542 (XXIV), *Doc. off. AG NU*, 24<sup>e</sup> session, suppl. n° 30, p. 51, Doc. O.N.U. A/24/30 (1969).

(15) Rés. 41/128, *Doc. off. AG NU*, 41<sup>e</sup> session, suppl. n° 53, p. 196, Doc. O.N.U. A/41/53 (1986).

(16) Voy. par exemple *Réalisation des droits économiques, sociaux et culturels*, Rés. 1989/103, *Doc. off. CES*, suppl. n° 2, p. 184, Doc. O.N.U. E/1989/20; *Réalisation du droit à un logement convenable*, Rés. 1988/24, *Doc. off. CES NU*, suppl. n° 2; p. 80; *La mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels*, Rapport final, *Doc. off. CES NU*, E/CN.4/sub.2/1996/16 (1992).

(17) ALSTON, P., «The United Nations' Specialized Agencies and Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights», *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 18, 1979, pp. 79-106.

forums internationaux. On peut ainsi par exemple relever la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993) (18), la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994) (19), la Conférence mondiale sur les droits de la femme (Beijing, 1995) (20), ou encore le Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 1995) (21),

## 2. Les instruments régionaux de protection des droits économiques, sociaux et culturels

Comme pour les droits civils et politiques, c'est le système mis en place en Europe qui s'avère être le plus élaboré pour la protection des droits économiques, sociaux et culturels. Au sein du Conseil de l'Europe, la même logique que celle qui a conduit dans la cadre des Nations Unies à l'adoption de conventions distinctes pour les deux catégories de droits de l'homme a prévalu : l'exclusion des droits économiques, sociaux et culturels de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 5 novembre 1950 a été justifiée par leur caractère jugé incompatible avec le mécanisme de protection mis en place, en l'occurrence de type juridictionnel (22). Par conséquent, une convention traitant spécifiquement de ces droits a été adoptée une dizaine d'années plus tard, la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961, entrée en vigueur le 26 février 1965 et complétée depuis par plusieurs protocoles additionnels (23). Sans vouloir entrer ici dans les détails, le système prévu par la Charte est, *mutatis mutandis*, similaire à celui qui allait être consacré par le Pacte des Nations Unies quelques années plus tard, que ce soit au niveau des droits qui y sont énoncés ou celui du mécanisme de supervision prévu. Toutefois, remarquons que si la Charte sociale européenne s'attache de manière générale à davantage mettre l'accent sur les différents aspects du droit au travail et du droit à la sécurité sociale; par contre, le droit à l'éducation n'y est pas inclus, ce qui peut se justifier dans la mesure où l'éducation se rattache *a priori* plus au domaine culturel que socio-économique mais en même temps, ce droit

(18) Déclaration et programme d'action de Vienne (1993), Doc. O.N.U. A/CONF.157/23.

(19) Report of the International Conference on Population and Development (Cairo, 5-13 September 1994), Doc. O.N.U. A/CONF.171/13 et Add.1.

(20) Report of the Fourth World Conference on Women (Beijing, 4-15 September 1995), Doc. O.N.U. A/CONF.177/20 et Add. 1. Voy. notamment les §§ 16, 17, 24, 26 et 27.

(21) Report of the World Summit for Social Development (Copenhague, 6-12 March 1995), Doc. O.N.U. A/CONF.166/9.

(22) VASAK, K., «The Council of Europe», in *The International Dimensions of Human Rights*, vol. 2, Greenwood Press, Westport & UNESCO, Paris, 1982, pp. 536-539.

(23) Voy. *S.T.E.*, n° 35, 128 et 142. Pour la version révisée du 3 mai 1996, voy. 36 *I.L.M.* 31 (1997)

n'apparaît-il pas comme essentiel au regard des performances économiques d'un État ? (24)

La Charte sociale européenne a connu jusqu'à présent un faible succès : au 1<sup>er</sup> mai 1998, seuls vingt-deux États, sur les quarante que compte le Conseil de l'Europe, l'avaient ratifiée. Du point de vue de sa mise en œuvre, un progrès significatif a été réalisé grâce à l'adoption le 9 novembre 1995 d'un Protocole additionnel mettant en place un système de plaintes collectives, entré en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1998 (25).

Si cette Charte s'impose au niveau européen comme le complément indispensable de la Convention européenne des droits de l'homme, il faut observer que cette dernière est également pertinente dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels puisque son article 4(2) prévoit que «Nul ne sera obligé à accomplir un travail forcé ou obligatoire» et que son article 11(1) consacre le droit à la liberté syndicale.

Toujours sur le plan européen, on doit encore signaler l'existence d'un instrument qui, au contraire de la Charte sociale, n'est pas juridiquement contraignant : la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adoptée par les chefs d'État ou de gouvernements de la Communauté européenne le 9 décembre 1989 (26).

Une place est également réservée aux droits économiques, sociaux et culturels dans les systèmes de protection des droits de l'homme mis en place sur les continents américain et africain. Pour le premier, l'arsenal juridique se résume essentiellement à deux textes, l'article 26 de la Convention américaine des droits de l'homme du 22 novembre 1969 (27) et le Protocole additionnel relatif aux droits économiques, sociaux et culturels («Protocole de San Salvador») du 17 novembre 1988, calqué sur le Pacte de 1966 et non encore entré en vigueur (28). Pour le second, plusieurs dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 17 juin 1981 (29) ont trait aux droits économiques, sociaux et culturels des individus : l'article 15 reconnaît le droit au travail, l'article 16, le droit de profiter du meilleur état de santé physique et mentale possible et l'article 17, le droit à l'éducation.

Au terme de cette revue des principales sources des droits économiques, sociaux et culturels, deux remarques méritent d'être formulées. D'une part,

(24) EIDE, A., «Future Protection of Economic and Social Rights in Europe, in A. BLOED et al. (eds.), *Monitoring Human Rights in Europe*, Martinus Nijhoff Publ., Dordrecht-Boston-London, 1993, pp. 201-203.

(25) Texte disponible sur le site internet des droits de l'homme du Conseil de l'Europe (<http://www.dhdirhr.coe.fr>)

(26) Texte reproduit dans A. CLAPHAM, *Human Rights and the European Community : A Critical Overview*, Vol. 1, Oxford Press, 1993, pp. 230-236.

(27) *O.A.S. Treaty series* n° 36.

(28) *O.A.S. Treaty Series* n° 69; 27 *I.L.M.* 156 (1989).

(29) 21 *I.L.M.* 59 (1982).

le large éventail des sources internationales des droits économiques, sociaux et culturels ne doit pas faire perdre de vue que ces droits ont également été reconnus dans l'ordre juridique interne de nombreux États et en particulier dans leurs textes constitutionnels (30); situation qui a pour effet de conférer à ces droits — potentiellement du moins — une meilleure protection et plus simplement, de mieux les faire connaître auprès des citoyens des États concernés.

D'autre part, les sources des droits économiques, sociaux et culturels se meuvent non seulement dans des systèmes juridiques différents mais sont aussi revêtues d'une valeur juridique fort variable, aspect qui comme on le verra, influence directement la question de la portée juridique de ces droits. Ainsi, pour chacun de ceux-ci pris individuellement, la détermination de son contenu propre, de sa juridicité ou de sa justiciabilité exigerait l'analyse de l'ensemble des textes où il figure. C'est la raison pour laquelle on se référera essentiellement, dans la suite de cette étude, aux droits économiques, sociaux et culturels tels que reconnus dans le Pacte des Nations Unies de 1966.

#### B. — *Un aperçu des conceptions traditionnelles relatives aux droits économiques, sociaux et culturels*

Traditionnellement regroupés sous le qualificatif de droits de l'homme de «seconde génération», les droits économiques, sociaux et culturels sont, hélas, aussi fréquemment perçus comme des droits de seconde catégorie par rapport aux droits civils et politiques. Certains commentateurs n'ont d'ailleurs pas hésité à aller jusqu'à défendre la position selon laquelle les dispositions du Pacte de 1966 ne représenteraient en réalité que la formulation de simples principes destinés à guider l'action étatique dans les domaines économiques, sociaux et culturels (31). Cette remise en cause de la nature juridique intrinsèque des droits économiques, sociaux et culturels, même si elle apparaît encore difficilement soutenable aujourd'hui, montre néanmoins que la détermination de leur portée juridique se heurte à des écueils non négligeables et bien réels.

Comme on l'a déjà évoqué, les caractéristiques des droits économiques, sociaux et culturels ont essentiellement été analysées à travers le prisme d'une approche comparative avec les droits civils et politiques. De manière schématique, on peut dire que les arguments qui ont été avancés varient principalement dans leurs implications : soit ils reviennent à considérer que

(30) Voyez notamment l'article 23 de la Constitution belge ou le Titre III de la Constitution du Portugal.

(31) VIERDAG, E., «The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights», *N.Y.I.L.*, 1978, pp. 69-105; BOSSUYT, M., «La distinction entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels», *Revue des droits de l'homme*, vol. 8, n° 4, 1975, pp. 783-820.

les droits économiques, sociaux et culturels ne constituent pas vraiment du droit; soit, sans pour autant leur dénier un caractère juridiquement obligatoire, ils conduisent inévitablement à la conclusion que ces droits sont des droits de l'homme de second rang (32).

Quoi qu'il en soit, c'est tout d'abord dans le processus d'élaboration du Pacte des Nations Unies de 1966 que plongent les racines de la dichotomie entre les deux catégories de droits de l'homme. En effet, leur consécration dans deux instruments distincts a généralement été regardée comme la preuve de leur nature fondamentalement différente, entraînant ainsi une vue hiérarchisée de ceux-ci (33). Pourtant, dans la foulée de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, il avait été prévu d'élaborer non deux mais un seul traité relatif aux droits de l'homme, traitant conjointement des deux types de droits. Or rapidement, et malgré l'affirmation concomitante de leur indivisibilité et de leur interdépendance, l'Assemblée Générale des Nations Unies a pris la décision en 1951 d'orienter ses travaux vers la rédaction de deux instruments distincts (34). Les raisons qui expliquent ce choix sont multiples et globalement plus d'ordre politique que juridique (35). En caricaturant quelque peu, on peut dire que le conflit idéologique qui s'est manifesté entre l'Est et l'Ouest au cours des travaux préparatoires est loin d'être étranger à la division du projet initial, les États socialistes se faisant les champions de la cause des droits économiques, sociaux et culturels et les États occidentaux, de celle des droits civils et politiques (36). Mais peut-être plus fondamentalement, les travaux préparatoires du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels montrent que c'est la question de leur justiciabilité qui a dicté l'élaboration d'un instrument distinct. Les objections émises à l'encontre de leur nature juridique ont servi de fondement à la thèse que les modes de contrôle prévus pour les droits civils et politiques n'étaient pas adaptés aux droits économiques, sociaux et culturels (37). A l'Est comme à l'Ouest, on ne désirait en effet guère voir les politiques économiques nationales et leur impact sur les droits des individus être soumis au contrôle strict d'un quelconque organe international. Ultiment, on peut d'ailleurs se demander si l'objec-

(32) VAN HOOF, G.J.H., «The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights : a Rebuttal of Some Traditional Views», in P. ALSTON et K. TOMASEVSKY (eds.), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, La Haye, 1984, p. 97.

(33) CRAVEN, M.C.R., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights — A Perspective on its Development*, Clarendon Press, Oxford, 1995, pp. 9-11.

(34) *Rédaction de deux projets de Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*, Rés. 543 (VI), *Doc. off. AG NU*, 6<sup>e</sup> session, suppl. n° 20, Doc. O.N.U. A/2119, p. 38.

(35) Pour une vue d'ensemble de l'historique de l'élaboration du Pacte de 1966, voyez CRAVEN, M.C.R., *op. cit.*, pp. 16-23.

(36) TRUBEK, D.M., «Economic, Social and Cultural Rights in The Third World : Human Rights Law and Human Needs Programs», in T. MERON (ed.), *Human Rights in International Law — Legal and Policy Issues*, Clarendon Press, Oxford, 1984, pp. 209-212.

(37) EIDE, A., «Economic and Social Rights as Human Rights», in EIDE, A., KRAUSE, C. et ROSAS, A. (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights — A Textbook*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1995, pp. 23-26.

tif poursuivi par de nombreux États pendant le processus d'élaboration du Pacte n'a pas été de réduire au maximum la portée juridique des droits reconnus (38).

Toujours pour mettre en évidence la différence fondamentale qui existerait entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, plusieurs distinctions sont classiquement tracées entre ceux-ci (39). Ainsi, les premiers sont caractérisés comme des droits « négatifs » ou « droits-liberté », dans le sens où ils imposent aux États une obligation de non-interférence : ils doivent s'abstenir de poser des actes qui violeraient ces droits. Les seconds sont par contre considérés comme des droits « positifs » ou « droits-créance », dans la mesure où ils requièrent pour leur réalisation une intervention active de l'État.

Etroitement liée, vient la distinction entre les droits qui ne nécessitent pas un effort financier de la part de l'État pour qu'ils soient garantis et les droits qui impliquent un tel effort afin d'être mis en œuvre. Et c'est la raison pour laquelle les droits civils et politiques sont réputés susceptibles d'être appliqués de manière immédiate et intégrale, tandis que les droits économiques, sociaux et culturels ne peuvent être réalisés que progressivement dans le temps et apparaissent donc comme des droits de nature programmatore.

Si pareilles distinctions ne sont pas sans fondement, il faut néanmoins observer qu'à notre sens, ce type de catégorisation rigide ne traduit que partiellement la réalité et ne parvient pas à démontrer la justesse des conclusions qui en sont tirées quant au statut prétendument « inférieur » des droits économiques, sociaux et culturels. A cet égard, il suffit d'observer que dans le domaine des droits civils et politiques, la tenue d'élections ou la mise en place d'un système d'aide judiciaire peut entraîner des charges financières considérables et que certains de ces droits requièrent pour leur jouissance effective une intervention active de la part de l'État, par exemple le droit à un procès équitable. A l'inverse, le droit à la liberté syndicale ou le droit de grève, tels que reconnus dans le Pacte de 1966, ne nécessitent *a priori* ni une intervention active de l'État ni des moyens financiers considérables pour être respectés.

En définitive, de la confrontation des caractéristiques propres aux deux catégories des droits de l'homme émerge une seule — mais fondamentale — différence dont découle la critique principale adressée à l'encontre des droits économiques, sociaux et culturels tels qu'énoncés dans le Pacte de 1966. Il s'agit du caractère fort vague de leur formulation qui entraîne un manque indéniable de clarté quant à leur contenu précis et leur implica-

(38) LAMARCHE, L., *op. cit.*, pp. 60-70.

(39) ALSTON, P. et QUINN, G., « The Nature and Scope of State Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », *H.R.Q.*, vol. 9, n° 2, 1987, pp. 159-160.

tions normatives. Ce n'est donc pas leur validité juridique intrinsèque qui pose problème mais bien la question de leur justiciabilité, autrement dit, leur capacité à être invoqués par des particuliers devant les cours et tribunaux et d'être appliqués par les juges (40).

Pour s'en convaincre, prenons pour exemple le libellé de l'article 11 du Pacte de 1966 :

« Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ».

Autant l'on appréhende plutôt aisément la signification d'un droit comme le droit à la liberté d'expression (reconnu notamment par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques), autant celle du droit à un niveau de vie suffisant appelle d'indispensables éclaircissements. Les mêmes considérations valent également pour des droits comme le droit à la santé ou le droit à l'éducation. A cet égard, les droits reconnus par les articles 6 à 9 du Pacte de 1966 (droit au travail, à la liberté syndicale, à la sécurité sociale) constituent toutefois une notable exception (41). La raison en est double. D'une part, les droits couverts par ces dispositions sont généralement plus familiers à l'ordre juridique interne des États que les autres droits contenus dans le Pacte. D'autre part, leur contenu normatif a été développé et précisé depuis longtemps grâce à l'œuvre de l'O.I.T., que ce soit à travers les nombreuses conventions internationales adoptées sous son égide ou la jurisprudence considérable qu'ont produit les organes chargés du contrôle de leur application, en particulier au sujet de la liberté syndicale. Il ne s'agit sans doute pas d'un hasard dans la mesure où le droit à la liberté syndicale est un droit hybride puisqu'il est reconnu tant dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques (art. 22) (42).

En résumé, la principale explication du scepticisme qui teinte le débat relatif à la portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels tient avant tout à leur apparente incapacité à être concrètement mis en œuvre. On le sait, cette impression est essentiellement due à leur insuffisante conceptualisation qui ne permet pas de circonscrire clairement l'am-

(40) SCHEININ, M., « Economic and Social Rights as Legal Rights », in EIDE, A., KRAUSE, C. et ROSAS, A. (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights — A Textbook*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1995, pp. 41-43.

(41) ALSTON, P., « No Right To Complain About Being Poor : The Need for an Optional Protocol to the Economic Rights Covenant », in EIDE, A. et HEGELSEN, J. (eds.), *The Future of Human Rights Protection in a Changing World — Fifty Years since the Four Freedom Address — Essays in Honour of Torkel Opsahl*, Norwegian University Press, Oslo, 1991, pp. 86-87.

(42) Le même phénomène se répète d'ailleurs dans le système européen dans la mesure où la liberté syndicale se trouve garantie à la fois par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 5 de la Charte sociale européenne.

pleur de leurs implications juridiques. Comme un amalgame est fréquemment entretenu entre le manque de justiciabilité et l'absence de juridicité des droits économiques, sociaux et culturels, voyons à présent au regard de quels éléments leur portée juridique peut être évaluée.

C. — *Les éléments qui conditionnent l'appréciation de la portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels*

La portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels va varier en fonction de deux éléments : la nature de l'instrument qui les contient et la formulation des dispositions qui les expriment.

En ce qui concerne le premier élément, l'énonciation des sources des droits économiques, sociaux et culturels a montré qu'ils étaient contenus dans des traités internationaux et des actes d'organisations internationales. Si le caractère juridiquement obligatoire des premiers est clair, pour les seconds, cette question apparaît plus complexe.

L'effet des traités entre les États parties est dominé par le principe *pacta sunt servanda* et le principe de la bonne foi, ainsi que le prévoit l'article 26 de la Convention de Vienne (43).

Par conséquent, les engagements pris par les États parties au Pacte de 1966 revêtent le caractère d'obligations internationales, ce qui ôte d'ailleurs toute réelle pertinence aux arguments avancés pour dénier la nature juridique des droits que ce traité reconnaît, une telle opinion ne revenant-elle pas finalement à sous-entendre que les États n'auraient pas agi de bonne foi en le ratifiant, puisqu'ils n'auraient simultanément pas accepté d'en assumer les implications juridiques ? (44)

Comme la présente analyse de la portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels se limite principalement au cadre tracé par un traité international — le Pacte de 1966 — on n'abordera pas ici le problème complexe que pose la juridicité éminemment variable des actes des organisations internationales. En particulier, l'effet juridique des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies prête à discussion, cet effet variant essentiellement en fonction de la terminologie employée et de leur opposabilité aux États (45). Au nombre de ces résolutions figure la Déclaration universelle des droits de l'homme qui, à l'origine, n'était pas juridiquement obligatoire puisqu'elle se présentait elle-même comme un « idéal commun à atteindre » (46). Néanmoins, on s'accorde aujourd'hui à considérer que ses

(43) Convention de Vienne sur le droit des traités, Doc. O.N.U. A/CONF. 39/27 (1969).

(44) ALSTON, P. et QUINN, G., *op. cit.*, p. 161.

(45) Pour cette problématique, voyez la contribution à ce colloque consacrée à la responsabilité des États dans les situations d'extrême pauvreté par Julie André et Julie Dutry.

(46) *Supra*, note 4, dernier § du Préambule.

dispositions ont évolué vers le statut de règle coutumière dans la mesure où de nombreuses résolutions ultérieures de l'Assemblée générale font référence à la Déclaration universelle comme si elle était devenue *de lege lata* (47).

La formulation de la règle est le second élément en fonction duquel varie la portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels. Et il exerce une double influence : d'une part, sur la nature des obligations qu'elle met à charge des États et d'autre part, sur la possibilité pour les individus de se prévaloir devant les cours et tribunaux nationaux des droits économiques, sociaux et culturels reconnus, autrement dit, sur leur capacité à être mis en œuvre sur le plan interne.

Dans la mesure où le caractère vague de leur formulation constitue précisément le fondement principal des critiques qui leur sont adressés, ce sont ces deux aspects essentiels qui formeront l'objet principal des sections suivantes de cette étude.

### III. — LES OBLIGATIONS DES ÉTATS EN VERTU DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

La nature des engagements auxquels les États souscriraient en devenant parties au Pacte de New York a, sans surprise, occupé une place centrale dans les travaux qui ont conduit à son adoption. L'appréhension affichée par de nombreux États face au spectre d'un contrôle international portant sur leurs choix socio-économiques s'est traduite par leur réticence à prendre des engagements fermes dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels (48). La formulation subséquente des obligations correspondantes aux droits reconnus par le Pacte revêt ainsi certaines particularités — d'ailleurs assez typiques de cette catégorie des droits de la personne — que l'on trouve condensées dans le premier paragraphe de son article 2, disposition qui apparaît à maints égards comme la plus fondamentale du Pacte (49). Et la raison en est évidente : d'une part, elle énonce l'obligation juridique d'ordre général qui incombe aux États parties et d'autre part, elle entretient une relation dynamique avec l'ensemble des droits reconnus dans les articles 6 à 15 du Pacte. Son libellé est le suivant :

« Chacun des États parties au présent Pacte *s'engage à agir*, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, *au maximum de ses ressources dispo-*

(47) DAVID, E., « Le droit à la santé comme droit de la personne humaine », *Revue québécoise de droit international*, 1985, pp. 81-83.

(48) LAMARCHE, L., *op. cit.*, pp. 413-414.

(49) Pour une vue d'ensemble de la question, voyez l'étude approfondie menée par Philip ALSTON et Gerard QUINN, « The Nature and Scope of State Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Quarterly*, vol. 9, n° 2, 1987, pp. 156-229 ainsi que CRAVEN, M.C.R., *op. cit.*, pp. 106-152.

*nibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.» (50)*

Cette formulation comporte des expressions et des notions particulièrement imprécises qui rendent inévitablement son analyse assez complexe, comme le dénote d'ailleurs les nombreux commentaires qu'elle a suscités en raison du besoin d'en évaluer les diverses implications.

Tout d'abord, on peut difficilement s'empêcher de la comparer avec l'article 2 (1) équivalent du Pacte relatif aux droits civils et politiques, ainsi formulé :

«Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte (...).»

Le contraste entre les deux types de formulation choisie montre que c'est principalement le caractère progressif de l'obligation mise à charge des États par l'article 2 (1) du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui en fait la singularité. On observe ainsi que la démarche suivie par rapport à ces derniers s'inscrit nécessairement dans le temps alors qu'en ce qui concerne les droits civils et politiques, les États doivent immédiatement en garantir le respect. En même temps, cette distinction entre progressivité et immédiateté doit être maniée avec prudence car on verra qu'elle ne s'applique pas de manière aussi manichéenne que la terminologie adoptée pourrait le laisser entendre à première vue.

Afin de définir ses principales caractéristiques et de mesurer ses implications, l'analyse de l'article 2 (1) du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sera scindée en deux étapes. Dans un premier temps, il s'agira de qualifier l'obligation qui y est énoncée au regard de la distinction classique qui est opérée entre obligations dites de résultat et obligations dites de comportement ou de moyen (A). Dans un second temps, on se penchera sur le sens que revêtent les différents termes qui y sont utilisés, en mettant l'accent sur les notions d'immédiateté et de progressivité (B).

A. — *La nature de l'obligation formulée  
par l'article 2 (1) du Pacte de 1966 :  
obligation de résultat ou obligation de moyen ?*

En ce domaine, une mise au point préliminaire s'impose car la différence entre ces deux types d'obligations n'est guère limpide eu égard aux controverses qui existent quant à leur définition précise. Sans vouloir retracer ici l'ensemble de la problématique, deux positions s'affrontent et elles aboutissent, du moins en l'espèce, à qualifier inversement l'obligation figurant à

(50) C'est nous qui soulignons.

l'article 2 (1) du Pacte comme une obligation de résultat ou une obligation de moyen. Selon la première position, qui est celle défendue par la Commission du droit international dans son Projet d'articles sur le responsabilité internationale des États, l'opposition entre les deux types d'obligations réside fondamentalement dans « la permissivité quant aux moyens » laissée au destinataire de la norme (51). Ainsi, est une obligation de moyen celle qui requiert la mise en œuvre de moyens spécifiquement déterminés pour atteindre le résultat recherché, tandis que l'obligation de résultat se borne à exiger de l'État un résultat déterminé, sans spécifier le comportement à adopter pour l'atteindre. Vu que les États se sont engagés aux termes de l'article 2 (1) du Pacte à *agir (...) par tous les moyens appropriés*, cette obligation apparaît, si l'on applique la distinction proposée, comme une obligation de résultat : le résultat à atteindre consiste à prendre des mesures aptes à assurer la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels ; le choix de celles-ci étant laissé à l'appréciation des États, l'accent étant toutefois placé sur l'adoption de mesures législatives.

Nonobstant le fait que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels semble lui-même reprendre à son compte la distinction ainsi tracée (52), on préférera plutôt prendre en considération les critiques formulées à l'encontre des travaux de la Commission du droit international et par conséquent s'en tenir au sens usuel que ces termes reçoivent, c'est-à-dire celui que possèdent les obligations dites de résultat et de moyen en droit interne et ceci, pour éviter les confusions et les difficultés pratiques que pose l'application des critères proposés (53). Dans la mesure où l'obligation de résultat apparaît dès lors plus simplement comme une obligation de réussir et l'obligation de moyen, une obligation de s'efforcer (54) ; l'obligation contenue dans l'article 2 (1) du Pacte doit ainsi être analysée comme une obligation de moyen, les États parties devant prendre selon ses termes tous les moyens aptes à permettre la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

Quoi qu'il en soit, il reste que obligation de résultat ou de moyen, c'est en définitive toujours un résultat qui est requis de la part de l'État, qu'il s'agisse d'adopter un comportement précis ou de réaliser un fait particulier (55). Par ailleurs, la juridicité d'une obligation internationale ne dépend en rien de son classement dans l'une ou l'autre des catégories qui viennent

(51) Projet d'articles sur la responsabilité internationale des États, Rapport C.D.I., *A.C.D.I.*, 1977, II, 2<sup>e</sup> partie, pp. 12 et s., Doc. O.N.U. A/CN.4/SER.A/1977/Add.1.

(52) Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 3*, § 9 (5<sup>e</sup> session, 1990), E/1991/23.

(53) A ce sujet, voy. notamment SALMON, J.J., « Le fait étatique complexe : une notion contestable », *A.F.D.I.*, 1982, pp. 701-738 et COMBACAU, J. « Obligations de résultat et obligations de moyens : quelques questions et pas de réponse », *Mélanges Paul Reuter*, Pedone, Paris, 1981, pp. 181-204.

(54) COMBACAU, J., *op. cit.*, p. 194.

(55) DAVID, E., *op. cit.*, p. 87.

d'être évoquées : la violation d'une obligation de moyen engage la responsabilité de l'État au même titre que celle d'une obligation de résultat (56). La pertinence de la distinction prend en revanche toute son ampleur lorsqu'on apprécie l'exécution par les États de leurs obligations, la mise en évidence de la violation d'une obligation de moyen étant un exercice naturellement plus ardu que celle d'une obligation de résultat, puisqu'il suppose une appréciation subjective du comportement étatique considéré.

Pour conclure quant à la nature de l'obligation contenue dans l'article 2 (1) du Pacte de 1966, deux importantes remarques doivent encore être formulées.

Premièrement, on constate que les droits économiques, sociaux et culturels constituent des droits médiatisés sous la forme d'un objectif à atteindre, à savoir leur réalisation. Ces droits ne sont donc pas conférés directement aux individus, comme les droits civils et politiques, car ils n'apparaissent qu'à travers le prisme d'une obligation de moyen mise à charge de l'État, obligation qui, on le sait, consiste à prendre les mesures destinées à assurer leur jouissance effective.

Deuxièmement, une autre distinction — et peut-être plus importante au regard de la matière des droits économiques, sociaux et culturels — se dessine au sujet de l'ensemble des obligations qui incombent aux États en vertu du Pacte de 1966. Il s'agit de celle qui est traditionnellement faite entre les obligations immédiates et les obligations progressives, caractéristiques qui se révèlent déterminantes pour mesurer la substance des obligations des États en vertu du Pacte. A cet égard, il s'impose de relever que le caractère immédiat ou progressif de l'obligation ne correspond pas nécessairement à sa qualification d'obligation de résultat ou de moyen. Par exemple, une obligation soumise à la progressivité peut simultanément constituer une obligation de résultat, comme le montre celle qui figure à l'article 13 (2)a du Pacte, qui prévoit qu'en vue d'assurer le plein exercice du droit à l'éducation, les États doivent faire en sorte que l'enseignement primaire soit obligatoire et accessible à tous. Le résultat à atteindre est clairement fixé, mais ne doit pas être immédiatement obtenu, contrairement à ce que d'aucuns soutiennent parfois (57).

B. — *Le caractère progressif des obligations des États  
en vertu du Pacte relatif aux droits économiques,  
sociaux et culturels*

Les notions de réalisation progressive et de disponibilité des ressources ont une incidence importante sur les obligations auxquelles sont soumis les États parties dans la mesure où elles impliquent d'une part que certaines

(56) Rapport C.D.I., A.C.D.I., 1977, II, 2<sup>e</sup> partie, pp. 12 et s.

(57) ALSTON, P. et QUINN, G., *op. cit.*, p. 186.

de ces obligations peuvent différer d'un État à l'autre en fonction de son développement socio-économique et d'autre part, que pour un même État partie, certaines de celles-ci peuvent également varier au fil du temps, selon leur degré de réalisation. Les obligations des États en vertu du Pacte comportent ainsi des éléments à géométrie variable qui viennent renforcer les incertitudes qui planent sur les droits économiques, sociaux et culturels.

Pour justifier leurs manquements aux règles posées par le Pacte, les États ont d'ailleurs fréquemment invoqué comme échappatoire à la fois l'aspect progressif de la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels et leur manque de ressources disponibles à cette fin, tant il est vrai que ces deux aspects de leur obligation leur laisse une appréciable marge de manœuvre (58).

C'est pour combattre ce genre d'argument qui menace de vider de leur sens les obligations qui incombent aux États en vertu du Pacte que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est emparé de la question afin d'indiquer aux États quelle est la signification qui doit être conférée aux notions de réalisation progressive des droits et de disponibilité des ressources. On se tournera donc vers l'Observation générale émise par ce dernier en 1990 au sujet de la nature des obligations des États parties (59), sans oublier que pour l'élaborer, le Comité s'est inspiré des travaux menés par un groupe d'experts réunis par la Commission internationale de juristes en juin 1986 et dont a résulté ce qui a reçu le nom de «Principes de Limbourg sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels» (60).

Voici, en substance, les conclusions émises par le Comité :

« (...) [S]i le Pacte prévoit effectivement que l'exercice des droits devra être assuré progressivement et reconnaît les contraintes découlant du caractère limité des ressources disponibles, il impose aussi diverses obligations ayant un effet immédiat (...). Ainsi, alors que le plein exercice des droits considérés ne peut être assuré que progressivement, les mesures à prendre à cette fin doivent l'être dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour les États concernés. (...) Néanmoins, le fait que le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit une démarche progressive, ne saurait être interprété d'une manière qui priverait l'obligation de tout contenu effectif. (...) [Le Comité] est d'avis que chaque État partie a l'obligation fondamentale d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits. (...) Le Pacte serait largement dépourvu de sa raison d'être si de sa lecture ne ressortait pas cette obligation fondamentale minimum. (...) Pour qu'un État partie puisse invoquer le manque de res-

(58) LECKIE, S. « Another Step Towards Indivisibility : Identifying the Key Features of Violations of Economic, Social and Cultural Rights », *H.R.Q.*, vol. 20, n° 1, février 1998, p. 81.

(59) Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 3* (1990), E/1990/23.

(60) *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Maastricht, 2-6 juin 1986. Leur texte peut être trouvé in Doc. O.N.U. E/CN.4/1987/17 (annexe) ou sur le site internet <http://www.law.uu.nl>

sources lorsqu'il ne s'acquitte pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum.»

Il est donc clair que les États parties sont tenus de s'acquitter sans délai d'un grand nombre des obligations contenues dans le Pacte et de consacrer leurs ressources disponibles de manière aussi efficace que possible à la mise en œuvre des droits qu'il consacre (61). En particulier, il en va ainsi des dispositions relatives à la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (article 2 (2) et 3), qui apparaissent comme des obligations immédiates et de résultat dans le chef des États parties : le maintien ou l'introduction d'une législation discriminatoire en matière d'emploi, fondée sur le sexe ou un autre critère, représente indéniablement une violation flagrante du Pacte (62).

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère ainsi que le contenu fondamental minimum de chacun des droits n'est pas visé par les notions de réalisation progressive et de disponibilité des ressources (63).

En conclusion, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits constitue pour chaque État une obligation immédiate, indépendamment des limitations de ressources qui ne constituent pas un argument recevable à l'encontre de la réalisation du «noyau dur» de chaque droit. Et cette obligation est chapeautée par une obligation générale incontestable, celle de l'article 2 (1), fondée sur l'obligation immédiate de chaque État de prendre des mesures destinées à assurer la réalisation de chaque droit.

Voici l'enseignement essentiel qui doit être retenu quant à la nature et l'étendue des obligations des États en vertu du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, étant entendu qu'il reste maintenant à aborder ce qui apparaît comme le problème ultime qui se pose au sujet de la portée juridique de ces droits, à savoir leur faculté à être concrètement mis en œuvre.

(61) *Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, Fiches d'information sur les droits de l'homme n° 16, Office des Nations Unies, Genève, 1996, pp. 8-11.

(62) A ce sujet, voyez KLERK, Y., «Working Paper on Article 2 (2) and Article 3 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights», *H.R.Q.*, vol. 9, n° 2, 1987, pp. 250-267.

(63) De nombreux travaux ont été poursuivis, notamment au sein d'organisations non gouvernementales, afin de définir le contenu fondamental minimum des droits. Par exemple, pour le droit à une nourriture adéquate, voy. par exemple le Code international de Conduite sur le droit à une nourriture adéquate élaboré par FIAN International (Food First Information and Action Network), WANHR (World Alliance for Nutrition and Human Rights) et l'Institut Jacques Maritain International.

V. — LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS ÉCONOMIQUES,  
SOCIAUX ET CULTURELS

Les systèmes de protection des droits de l'homme peuvent être regroupés en deux catégories, ceux mis en œuvre par les États ou des organes internationaux et ceux mis en œuvre par les individus. Parmi les premiers, en dehors du droit commun de la responsabilité des États pour violation de leurs obligations, on trouve plusieurs systèmes spécifiques qui se distinguent en fonction de l'intensité du contrôle exercé (64). Ils vont ainsi de l'envoi régulier de rapports par les États à un organe désigné conventionnellement sur la manière dont ils s'acquittent de leurs obligations et habilité à leur faire des recommandations, jusqu'à un système de type judiciaire aboutissant à un arrêt d'une cour internationale dont la Cour européenne des droits de l'homme constitue aujourd'hui le meilleur exemple. Entre ces deux extrêmes existent des systèmes de contrôle non contentieux du respect de certaines conventions, assuré par l'organe conventionnel créé à cette fin, et des systèmes contentieux de plaintes auprès du même type d'organe, compétent pour rendre un rapport ou formuler des recommandations.

En ce qui concerne les systèmes de protection qui peuvent être mis en œuvre par les individus, on retrouve au plan international un système de pétitions ou de plaintes adressées à un organe judiciaire ou non judiciaire tandis qu'au plan interne, il s'agit de la mise en œuvre de procédures judiciaires devant les cours et tribunaux de l'État où est commise une violation d'un droit particulier.

Après avoir constaté que ce sont les modes de protection les moins contraignants pour les États qui ont été prévus dans le cadre du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (A), nous examinerons quelle protection de ces droits peut être revendiquée par les individus (B).

A. — *Le mécanisme international de contrôle  
de l'application du Pacte relatif aux droits économiques,  
sociaux et culturels*

Compte tenu de l'opposition affichée par de nombreux États vis-à-vis de l'instauration d'un système de supervision contraignant, c'est l'option minimaliste qui a prévalu au cours des travaux préparatoires. Signe de cette volonté, le système prévu à l'origine par le Pacte, qui fait l'objet de sa troisième partie (art. 16 à 25), confie la supervision de ce dernier à un organe préexistant, le Conseil économique et social (C.E.S), alors que les autres traités relatifs aux droits de l'homme adoptés au sein des Nations Unies ont

(64) DAVID, E., *op. cit.*, pp. 88-90.

souvent abouti à la création d'un organe *ad hoc*, tels que le Comité des droits de l'homme prévu par le Pacte relatif aux droits civils et politiques (art. 28 à 35) ou le Comité des droits de l'enfant de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 43 à 45) (65). Le processus de surveillance mis en place se résume à l'envoi régulier de rapports par les États au C.E.S. sur les mesures qu'ils ont adoptées et sur les progrès réalisés pour assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte, processus auquel peuvent participer les institutions spécialisées des Nations Unies et la Commission des droits de l'homme. Outre que ce système de rapports dépend dans une large mesure de la bonne foi des États concernés, il apparaît plus comme une source d'indicateurs de la situation socio-économique de chacun des États que comme un véritable système de protection des droits consacrés dans le Pacte (66). D'ailleurs, les États n'ont en général pas fait preuve d'une grande diligence dans la présentation de ces rapports.

Pour tenter de remédier à cette situation et dynamiser la procédure, le C.E.S. a créé, par sa résolution 1985/17 (67), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, organe indépendant dorénavant chargé de l'examen des rapports présentés par les États parties. Depuis sa première session, tenue en 1987, ce Comité a adopté une conception extensive de ses fonctions qui s'est traduit à un double niveau. D'abord, son souci a été d'instaurer un dialogue constructif avec les États parties en définissant clairement les objectifs que poursuit la procédure des rapports et la manière selon laquelle ceux-ci doivent être présentés par les États (68). Ainsi, il n'hésite pas à formuler à l'adresse des gouvernements des suggestions et des recommandations précises d'ordre législatif ou autre qui, à son estime, devraient permettre un respect plus efficace des droits économiques, sociaux et culturels. Par exemple, les conclusions du Comité sur le rapport présenté — avec près de dix ans de retard — par la Belgique recommandent notamment que le droit de grève figure explicitement dans la législation belge et demandent que les autorités belges prennent «des mesures appropriées pour promouvoir des programmes d'investissement et en particulier, encourager la création de logements sociaux» (69). De même, le Comité a exprimé sa désapprobation vis-à-vis de la position défendue par des États comme le Royaume-Uni ou le Canada qui estiment que la majeure partie des dispositions du Pacte constituent des principes et des objectifs plutôt que des obligations légales, ce qui montre bien que la juridi-

(65) GHERARI, H., «Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels», *R.G.D.I.P.*, 1992, p. 76.

(66) CRAVEN, M.C.R., *op. cit.*, pp. 30-33.

(67) *Doc. off. CES*, Doc. NU E/1985/17.

(68) Voy. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 1*, troisième session (1989), E/1990/21.

(69) *Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le rapport présenté par la Belgique*, E/C.12/1994/7.

cité des droits économiques, sociaux et culturels reste encore contestée par des États parties au Pacte de 1966 (70).

Ensuite, le Comité a consacré ses efforts à l'éclaircissement des engagements des États parties et de la teneur de certains droits reconnus par le Pacte, afin de les aider et de les encourager à continuer d'appliquer le Pacte. C'est à travers la pratique de ses Observations générales, actuellement au nombre de onze, que le Comité s'acquitte de cette tâche fondamentale dans la perspective d'assurer à la fois la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels (71). Dans le même objectif, le Comité prévoit en outre à chacune de ses sessions une « journée de débat général » consacrée à l'une ou l'autre des dispositions du Pacte ou à des questions qui y sont directement liées, débats auxquels sont associés des experts des organisations non gouvernementales compétentes et les représentants des institutions spécialisées des Nations Unies (72).

En l'espace d'une dizaine d'années, le Comité a ainsi développé des techniques qui peuvent contribuer à une meilleure compréhension du contenu normatif des divers droits, compte tenu du fait que l'examen des rapports des États parties constitue en définitive le seul moyen à sa disposition pour tenter d'élaborer une jurisprudence relative aux droits reconnus dans le Pacte (73).

(70) Voy. *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, E/C.12/1/Add.19 et *Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le rapport présenté par le Canada*, E/C.12/1993/5.

(71) Jusqu'à présent, le Comité a adopté les observations générales suivantes : l'observation générale n° 1 (1989), concernant les rapports des États parties, précitée; l'observation générale n° 2 (1990) sur les mesures internationales d'assistance technique, E/1990/23; l'observation générale n° 3 (1990) relative à la nature des obligations des États parties, précitée; l'observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, E/1992/23; l'observation générale n° 5 (1994) sur les droits des personnes souffrant d'un handicap, E/1995/22; l'observation générale n° 6 (1995) sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées, E/1996/22; l'observation générale n° 7 (1997) sur le droit à un logement suffisant : expulsions forcées, E/C.12/1997/4; l'observation générale n° 8 (1997) sur le rapport entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/1997/8; l'observation générale n° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national, E/C.12/1997/24; l'observation générale n° 10 (1998) sur le rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/1998/25, l'observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante, E/C.12/1999/5.

(72) Les questions suivantes ont fait l'objet de débats : droit à une alimentation suffisante (troisième session); droit au logement (quatrième session); indicateurs économiques et sociaux (sixième session); droit de prendre part à la vie culturelle (septième session); droits des personnes vieillissantes et des personnes âgées (huitième session); droit à la santé (neuvième session); rôle des filets de protection sociale (dixième session); enseignement des droits de l'homme (onzième session); interprétation et mise en œuvre des obligations des États parties, telles qu'elles découlent du Pacte (douzième session); projet de protocole facultatif au Pacte (treizième, quatorzième et quinzième sessions); révision des directives générales concernant la présentation des rapports (seizième session); contenu normatif du droit à l'alimentation (dix-septième session); mondialisation et incidences de celle-ci sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (dix-huitième session); et droit à l'éducation (dix-neuvième session).

(73) ALSTON, P., «No Right To Complain About Being Poor : The Need for an Optional Protocol to the Economic Rights Covenant», *op. cit.*, p. 89.

Néanmoins, on se dirige peut-être actuellement vers un renforcement de la protection internationale des droits économiques, sociaux et culturels. A l'instar de ce qui avait été mis en place dès 1966 pour le Pacte relatif aux droits civils et politiques, le Comité a élaboré un projet de Protocole facultatif au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui permettrait l'introduction auprès de lui de plaintes par des individus ou des groupes alléguant de violations des droits reconnus dans le Pacte (74). Un système de protection analogue est, il faut le rappeler, depuis peu en vigueur dans le cadre la Charte sociale européenne et une première réclamation a été récemment introduite devant le Comité des droits sociaux (75). En attendant, force est de constater que le système de protection imaginé au plan international manque singulièrement de consistance et confirme plus que n'infirme l'apparent défaut de justiciabilité de la plupart des droits économiques, sociaux et culturels.

B. — *La protection des droits économiques, sociaux et culturels au plan interne*

On vient de voir que, pour l'instant du moins, aucune possibilité ne s'offre aux individus au plan international afin d'assurer efficacement la protection des droits qui leur sont reconnus par la Pacte de 1966. Il faut dès lors se tourner vers le seul autre moyen susceptible d'être à leur disposition, à savoir la protection judiciaire de ces droits par les cours et tribunaux de l'État où la violation d'un d'entre eux serait intervenue.

Dans cette perspective, la protection de ces droits ne pourra être sanctionnée par les cours et tribunaux que dans l'hypothèse où les individus sont fondés à s'en prévaloir dans l'ordre juridique de l'État considéré, autrement dit, si ces droits peuvent se voir conférer un effet direct (76).

Sans vouloir entrer ici dans les subtilités qui jalonnent la question de l'applicabilité directe des normes internationales dans l'ordre juridique interne des États, on s'accorde généralement pour dire qu'une disposition d'un traité international peut avoir un effet direct si elle est suffisamment claire, précise et complète pour que sa violation puisse être invoquée devant

(74) *Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to the Commission on Human Rights on a draft optional protocol for the consideration of communications in relation to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/CN.4/1997/105 (18 décembre 1996).

(75) *Comité des droits sociaux*, décision sur la recevabilité (10 mars 1999), réclamation n° 1/1998, réclamation introduite par la Commission internationale de juristes contre le Portugal pour une application non satisfaisante de l'art. 7§ 1 de la Charte sociale européenne. Texte disponible sur le site internet des droits de l'homme du Conseil de l'Europe (<http://www.dhdirhr.coe.fr>).

(76) DAVID, E., *op. cit.*, pp. 90-112.

les juridictions sans que des mesures internes d'exécution ne s'avèrent au préalable nécessaires (77).

Or, comme on le sait, les droits économiques, sociaux et culturels supposent précisément l'intervention de l'État en vue d'en assurer le bénéfice puisqu'ils ne sont pas conférés directement à l'individu mais forment au contraire l'autre face de normes adressées aux États et à eux seuls. Par conséquent, ces droits, du moins la plupart si l'on excepte ceux figurant aux articles 6 à 8 du Pacte, résistent en première analyse à toute applicabilité directe.

C'est en tout cas la position défendue par la Cour de cassation belge qui, dans un arrêt du 29 mai 1990, a induit des termes utilisés dans l'article 13 (2)b du Pacte de 1966 — qui prévoit que l'enseignement secondaire doit être généralisé et être rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité — que cette disposition « (...) ne produit donc pas d'effets immédiats et n'engendre pas dans le chef des justiciables des droits individuels que les juridictions nationales devraient sauvegarder » (78).

Il apparaît en outre que cette opinion a été reprise à son compte par le gouvernement belge dans le rapport présenté au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ce dernier lui ayant fait part de son désaccord à ce sujet, surtout après avoir constaté que tant le Pacte relatif aux droits civils et politiques que la Charte sociale européenne sont directement applicables en vertu du droit belge (79). Dans un arrêt rendu le 16 décembre 1998 par la Cour d'arbitrage, on peut une nouvelle fois lire que le Pacte n'a pas d'effet direct en droit interne, considération émise lors du rejet d'un moyen qui faisait appel cette fois-ci à l'article 13 (2)e du Pacte (80).

Si cette disposition n'est pas donc pas jugée apte à conférer directement des droits subjectifs aux individus, la Cour a toutefois remarqué qu'une obligation de *standstill* en découlait pour l'État belge. Cette précision a l'important mérite de montrer que la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels par le Pacte de 1966 peut au moins se voir conférer un effet de « verrouillage », empêchant tout retour en arrière dans la mesure où les droits effectivement mis en œuvre sur le plan interne par un État pourraient être considérés par les individus comme des « droits acquis ».

(77) VERHOEVEN, J., «La notion d'applicabilité directe du droit international», *R.B.D.I.*, pp. 247-250; ERGEC, R., «Le contrôle juridictionnel de l'administration dans les matières qui se rattachent aux rapports internationaux : actes de gouvernement ou réserve de pouvoir discrétionnaire», *Revue de droit international et de droit comparé*, 1986, p. 103.

(78) Cass. belge, 20 décembre 1990, *Pas.*, 1990, 392-397.

(79) *Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le rapport présenté par la Belgique* (E/1990/5/Add.5), E/C.12/1994/7 (en particulier le § 3).

(80) Arrêt n° 134/98 du 16 décembre 1998, *M.B.*, 5 janvier 1999. L'art. 13 (2)e prévoit : «Il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant».

Si des obstacles majeurs se dressent donc en apparence à l'encontre de la justiciabilité de la majorité des droits économiques, sociaux et culturels reconnus par le Pacte, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a toutefois élaboré une Observation générale relative à l'application du Pacte au niveau national qui permet de peut-être nuancer ce constat (81). En effet, aux yeux du Comité, les États ont le devoir de donner effet au Pacte dans l'ordre juridique interne et cela implique que les individus aient la possibilité de disposer de moyens effectifs de recours — qu'ils soient judiciaires ou administratifs — en cas de violation de ses dispositions. Partant de là, le Comité traite de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels en rappelant tout d'abord que dans son Observation générale n° 3 (82), il avait déjà estimé que certaines dispositions du Pacte « (...) sont susceptibles d'être immédiatement appliquées par des organes de caractère judiciaire et autre dans le cadre de nombreux systèmes juridiques nationaux. Il serait difficile de suggérer que les dispositions indiquées ne sont pas, étant donné leur nature, applicables en elles-mêmes et par elles-mêmes ». Parmi ces dernières, sont citées comme exemples les articles 3, 7 (a), 8, 10 (3), 13 (3) et (4) et 15 (3), dont on remarquera que la plupart sont destinés à prévenir toute forme de discrimination dans la jouissance des droits reconnus. Mais le Comité va aussi plus loin dans la mesure où il considère qu'il n'y a pas de droit contenu dans le Pacte qui ne serait pas susceptible de se voir reconnaître une justiciabilité significative, du moins dans la grande majorité des États. Et il conclut en affirmant que l'adoption d'une classification rigide des droits économiques, sociaux et culturels qui les mettrait par définition hors d'atteinte de la sphère judiciaire serait à la fois arbitraire et incompatible avec le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des deux catégories de droits de l'homme.

Il faut en outre garder à l'esprit que la protection de certains droits économiques, sociaux et culturels peut être obtenue à travers des traités relatifs aux droits civils et politiques et plus particulièrement dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi en va-t-il pour certains droits sociaux, tel que le droit à la liberté syndicale dont on a précédemment souligné le caractère hybride. La Cour et la Commission européennes des droits de l'homme ont d'ailleurs développé une jurisprudence en matière de droits sociaux (83), après avoir constaté dans l'affaire *Airey* (1979) que, bien que la Convention de 1950 consacre essentiellement des droits civils et politiques, il n'existe pas de séparation étanche entre les

(81) *Observation générale n° 9*, dix-neuvième session (1998), E/C.12/1997/24.

(82) § 5, *supra*, note 59.

(83) Pour une vue d'ensemble de la question, voy. ENRICH I MAS, M., «Les droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour et de la Commission européennes des droits de l'homme», *R.T.D.H.*, 1992, pp. 147-180.

deux catégories de droits, de nombreux droits civils et politiques ayant des implications de nature socio-économique (84).

#### CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans un monde où, selon le Programme des Nations Unies pour le développement, «un cinquième de la population des pays en développement connaît chaque jour la faim, un quart est privé des moyens de survie essentiels, à commencer par l'eau potable, et un tiers végète dans la misère la plus extrême, dans des conditions d'existence si précaires que les mots sont impuissants à les décrire» (85), n'apparaît-il pas superflu de dire qu'il importe de redoubler d'attention à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels et de renouveler l'engagement d'en assurer la pleine réalisation ?

Ce serait oublier que c'est précisément dans des circonstances d'extrême précarité économique ou politique que les droits de l'homme ont le plus grand rôle à jouer, ce qui doit mener à définitivement écarter l'argument selon lequel le changement profond de l'environnement socio-économique mondial depuis l'époque de l'adoption du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels aurait rendu ses dispositions obsolètes ou utopiques.

Les difficultés qui se dressent pour mesurer la portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels représentent certes des obstacles à surmonter, mais les progrès effectués en ce domaine au cours de la dernière décennie dépassent largement tout ce qui avait été réalisé auparavant. Les droits de l'homme constituent en effet une matière naturellement dynamique et en constant développement dont les droits économiques, sociaux et culturels forment une catégorie encore relativement jeune en comparaison des droits civils et politiques.

Par ailleurs, la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels possède un effet de *standstill* qui devrait faire obstacle à tout retour en arrière, cet aspect déployant toute son importance pour les pays industrialisés souvent soumis aux effets destructeurs d'une économie de marché débridée car on s'aperçoit que les garanties liées aux systèmes démocratiques ne suffisent plus guère à contrer les conséquences grandissantes de l'exclusion sociale.

Parmi les États non parties au Pacte, il faut en outre souligner que figurent trois des pays parmi les plus peuplés au monde : la Chine, les États-Unis et l'Indonésie. Autrement dit, environ un quart de la population de la planète vit dans des États qui n'ont pas encore accepté d'être liés par

(84) C.E.D.H., jugement du 9 octobre 1979, Série A, vol. 32, p. 15, § 26.

(85) P.N.U.D., *Rapport mondial sur le développement humain*, publié par Economica, Paris, 1994, p. 2.

des obligations destinées à assurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels.

Cet engagement programmatore s'avère le mode d'action contemporain privilégié pour les droits de l'homme dont la mise en œuvre est intimement liée au développement et aux changements structurels de l'économie. On peut ainsi s'interroger si en ultime analyse, la question fondamentale qui se pose ne consiste pas à déterminer dans quelle mesure le concept même des droits économiques, sociaux et culturels se doit d'être artificiellement modelé pour correspondre à une conception prédéterminée des droits de l'homme qui, par définition, a été taillée pour refléter les caractéristiques propres aux droits civils et politiques.