

MYTHE OU RÉALITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

PAR

Paul ORIANNE

PROFESSEUR ÉMÉRITE
DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

I. INTRODUCTION

Depuis leur proclamation par les Nations Unies en 1948, l'intérêt pour cette catégorie des droits de l'homme que l'on appelle « droits économiques, sociaux et culturels » n'a pas faibli.

Dans une déclaration récente, le Conseil Européen, rappelant le caractère indivisible des droits de l'homme, ajoutait ce qui suit : « La promotion des droits économiques, sociaux et culturels comme des droits civils et politiques, ainsi que celle du respect des libertés religieuse et de culte est d'une importance fondamentale pour la pleine réalisation de la dignité humaine et des aspirations légitimes de tout individu » (1).

On sait aussi qu'en Belgique l'intention est depuis longtemps affirmée de réviser le titre II de la Constitution « des Belges et de leurs droits », de manière notamment à pouvoir y insérer la reconnaissance des droits économiques et sociaux (2).

Cette actualité du sujet ne signifie pas, pour autant, qu'il ait réussi à surmonter les multiples difficultés et ambiguïtés qui s'y sont, dès le départ, attachées, ainsi que le relèvent notamment les professeurs J. VELU et R. ERGEC dans le magistral ouvrage qu'ils

(1) Publiée à l'issue de la réunion tenue à Luxembourg les 28-29 juin 1991 (doc. SN 151/2/91.REV 2).

(2) Voy. notamment les propositions BLANPAIN, *Doc. Sénat*, S.E. 1988 n° 100-10/1°; HANQUET, *Doc. Sénat*, S.E. 1988 n° 100-10/4°; ARTS et consorts, *Doc. Sénat*, S.E. 1988 n° 100-10/5°; STROOBANT, *Doc. Sénat*, S.E. 1988-89 n° 100-10/2°; DIERICKX et VAES, *Doc. Sénat*, S.E. 1989-90 n° 100-10/3°.

ont consacré à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (3).

Ces difficultés portent tant sur la réalité juridique (la juridicité) de ces droits que sur leur objet et leur contenu propre.

Trois problèmes se posent à leur propos. Il s'agit d'identifier en quoi consistent les objets économiques, sociaux et culturels respectifs qu'on leur assigne sans prendre, la plupart du temps, la peine de les définir ; il s'agit de saisir la raison pour laquelle ils forment une catégorie distincte de celle des droits civils et politiques ; il faut, enfin, pouvoir vérifier qu'il s'agit bien de droits, au sens classique du terme, ou au moins de prérogatives passibles de certains effets dans l'ordre juridique et de montrer ainsi que leur reconnaissance ne relève pas de la pure incantation.

Telles sont les questions sur lesquelles nous avons entrepris de faire le point dans les limites de l'espace qui nous est ici dévolu.

Pour y arriver, il nous faudra partir de la seule donnée certaine dont nous disposons, à savoir l'affirmation de droits économiques, sociaux et culturels par des autorités jurislatives, dans des contextes normatifs relativement précis (II). Nous examinerons ensuite le rapport qu'il est possible d'établir entre la qualification de chacune de ces trois catégories de droits, leur contenu (III) et les fondements idéologiques possibles de leur reconnaissance (IV). Partant de là, nous verrons si et dans quelle mesure un effet proprement juridique peut être attaché à celle-ci (V).

*

* *

II. L'ÉMERGENCE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Dans l'histoire de la proclamation des droits de l'homme, celle d'une catégorie particulière de ceux de ces droits qui mériteraient l'appellation de « droits économiques, sociaux et culturels » est un phénomène relativement récent. C'est probablement dans le préambule de la constitution française du 27 octobre 1946 qu'ils sont évo-

(3) Extrait du Répertoire pratique du droit belge, Complément tome VII, Bruxelles, Bruylant, 1990, n^{os} s 28, 74, 227 et 436. Dans le même sens, voy. e.a. S. MARCUS HELMONS, allocution de clôture au colloque sur les droits de l'homme qui s'est tenu à Louvain le 10 novembre 1972, in « Vers une protection efficace des droits économiques et sociaux ? », Centre d'études européennes, U.C.L., Bruxelles, Bruylant-Vander, 1973, p. 174.

qués, encore que de façon indirecte, pour la première fois. Après avoir réaffirmé les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789, le préambule énonce que : « Il (*le peuple français*) proclame en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après ... ». Suivent les dispositions assurant l'égalité de l'homme et de la femme, le droit d'asile, le droit au travail et à l'action syndicale, le droit de grève et celui de participer à la gestion des entreprises.

Deux ans plus tard, la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame, à son tour, dans son article 22, l'existence de 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 national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays ».

Vient alors, dans les articles 23 à 27, l'énoncé de la plupart des droits qui seront ultérieurement repris dans les dispositions du pacte international adopté par l'assemblée générale des Nations Unies en 1966 (droit au travail, à la sécurité sociale, à un niveau de vie suffisant, à l'éducation, de participer à la vie culturelle et scientifique, ... etc.).

Ce pacte, totalement indépendant de celui qui doit assurer la protection des droits civils et politiques, consacre l'existence d'un régime d'exception relativement aux droits économiques, sociaux et culturels. Puisqu'il avait été, dès le départ, entendu qu'il fallait, à leur propos, « tenir compte de l'organisation et des ressources de chaque pays », il n'a pas semblé possible d'adopter à leur sujet des dispositions aussi rigides que celles qui protègent les droits civils et politiques.

Les uns et les autres feront l'objet de deux instruments distincts, ouverts séparément à l'adhésion des Etats membres.

De surcroît, dans le pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, on acceptera que les Etats n'assurent que « progressivement » leur plein exercice (art. 2, al. 1). Quant au contrôle du respect des engagements des Etats, il se limitera, pour ces droits, à l'examen des rapports que les parties contractantes seront tenues de présenter (art. 16) à la différence de ce qui a été prévu pour les

droits civils et politiques. On sait que le pacte qui s'y rapporte institue un comité appelé à se prononcer sur les accusations portées par un Etat contre un autre, auquel il est reproché de ne pas avoir respecté les obligations découlant du Pacte ; ne sont toutefois liés par cette disposition, ou fondés à y recourir, que les Etats qui ont reconnu la compétence du Comité (art. 28 et suiv.).

La nécessité d'opérer une telle dissociation dans la matière des droits de l'homme était également apparue au niveau européen, lors de l'élaboration du texte de ce qui allait devenir la Convention européenne de sauvegarde. C'est seulement au moment où la rédaction du texte était sur le point d'être achevée que l'on a constaté l'impossibilité d'accorder aux droits économiques et sociaux la même protection institutionnelle et juridictionnelle qu'aux droits civils et politiques. Ils furent dès lors retirés du projet de convention pour être traités dans un instrument séparé, qui devint la « Charte sociale européenne » (4).

Certains auteurs voient dans la Déclaration universelle des droits de l'homme une tentative réussie de concilier les conceptions libérales et marxistes, tandis que la dualité des pactes de 1966 traduirait l'opposition marxiste entre libertés formelles et libertés réelles (5). C'est là une manière simple de rendre compte des aspects proprement politiques du problème.

*
* * *

III. CONTENUS DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Avant de pousser plus loin l'examen, il est nécessaire de rappeler ici quels sont les objets concrets des droits qualifiés d'économiques, sociaux ou culturels par les dispositions qui en assurent la promotion au plan international et, en premier lieu, le pacte des Nations Unies qui a cette protection pour objet.

Si nous laissons de côté l'article 1^{er} de celui-ci, qui traite des droits *des peuples*, pour nous en tenir à l'énoncé des droits indivi-

(4) Signée à Turin, le 18 octobre 1961 ; voy. sur ce point l'intervention de M. H. WIEBRIN-
●HAUS, au colloque précité, *op. cit.* p. 66.

(5) Voy. à ce propos F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, P.U.F., 1989, n° 68.

duels, constituant la troisième partie du Pacte, nous sommes en présence de dix « droits » (ou groupes de droits) que nous pouvons classer schématiquement sous les intitulés respectifs de : droit au travail (art. 6), à des conditions de travail équitables (art. 7), à la sécurité sociale (art. 9), à une protection familiale (mère et enfant, art. 10), à un niveau de vie suffisant (art. 11), au meilleur état de santé possible (art. 12), à l'éducation (art. 13), de participer à la vie culturelle (art. 15), de bénéficier de la production scientifique et culturelle (art. 15) ; reconnaissance de la liberté syndicale (art. 8).

Reste, ce qui n'est pas le plus évident, à déterminer auxquels de ces droits s'appliquent les qualifications d'économiques, sociaux et culturels. La question est loin d'être académique. Outre son intérêt dans la recherche du sens des textes, on relève au moins une disposition qui confère un effet normatif au classement des droits dans la catégorie des droits économiques. Il s'agit de l'article 2, alinéa 3 du Pacte, qui autorise les pays en voie de développement à déterminer dans quelle mesure ils en accorderont la protection à des non-ressortissants. Cette exception ne joue pas dans le cas des droits sociaux ou culturels.

On peut supposer que, dans le texte, l'auteur de celui-ci a groupé les droits protégés selon l'ordre que suit leur énoncé dans l'intitulé, ce que confirme au surplus l'emplacement assigné au droit de participer à la vie *culturelle* (art. 15) et au droit de bénéficier de la production scientifique et *culturelle* (même article) qui viennent, dans le Pacte comme dans son titre, en dernière position.

Pour le reste, le texte ne nous éclaire en rien sur les critères retenus en vue du classement des droits protégés.

Pour combler cette lacune, d'autres documents appartenant à la même sphère du droit ne peuvent-ils nous fournir des solutions transposables par analogie ?

Précédant de quelques années seulement l'adoption du Pacte, la Charte *sociale* européenne semble le mieux à même de nous éclairer, au moins sur la catégorie des « droits sociaux » qui sont visés comme tels dans le préambule de la Charte. Mais la fragilité de cette dénomination apparaît clairement au préambule du protocole additionnel du 5 mai 1988, dans lequel les Etats signataires se déclarent « résolus à prendre de nouvelles mesures propres à élargir la protec-

tion des droits *sociaux et économiques* garantis par la Charte sociale européenne ... » (6).

Par ailleurs, si l'on interroge le texte même de la Charte, on y retrouve effectivement, et pratiquement dans le même ordre, les droits protégés par le Pacte, exception faite de ceux dont traite l'article 15 et dont le caractère « culturel » est clairement indiqué, et du droit à l'éducation (art. 13), remplacé dans la Charte par le droit à la formation professionnelle (art. 10).

Pour ce qui regarde la distinction entre les droits économiques et les droits sociaux, la Charte ne nous apporte donc aucun éclaircissement.

Le seul document de portée internationale où cette distinction est faite est la « Déclaration islamique universelle des droits de l'homme » publiée le 19 septembre 1981 par le Conseil islamique, qui est une organisation non gouvernementale. Parmi les vingt-cinq groupes de droits qui y sont traités, figure celui du titre XV intitulé : « L'ordre économique et les droits qui en découlent ».

Il comprend :

- a) le droit des personnes à jouir, dans leurs activités économiques, de tous les avantages de la nature et de toutes ses ressources ;
- b) le droit de gagner sa vie ;
- c) le droit de propriété ;
- d) le droit des pauvres à une part définie de la propriété des riches ;
- e) l'obligation d'utiliser les moyens de production dans l'intérêt de la communauté ;
- f) l'interdiction des monopoles, des pratiques commerciales excessivement restrictives, de l'usure, de l'emploi de mesures coercitives dans la conclusion de marchés et de la publication de publicités mensongères ;
- g) la liberté des actions économiques non préjudiciables aux intérêts de la communauté et qui ne violent pas les lois et valeurs islamiques.

On trouve dans les rubriques a), b) et g) l'expression au moins partielle de ce dont le Pacte traite au titre du « droit au travail » (art. 6) et du droit à une rémunération suffisante (art. 7).

Plusieurs autres droits inscrits dans le Pacte sont également garantis par la « Déclaration », mais dans d'autres chapitres de celle-

(6) Protocole additionnel à la charte sociale européenne, adoptée en novembre 1987 lors de la 81^e session du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

ci ; il s'agit notamment du respect dû à la personne du travailleur, du droit à la sécurité sociale, à la protection familiale et à l'éducation. Ce classement indique que, selon les auteurs du texte, ces droits ne relèveraient pas de l'ordre économique (7).

L. DUCHATELET, l'un des rares auteurs à s'être intéressé à cette question, propose lui de considérer comme « économiques » l'ensemble des droits relatifs au travail (en ce compris donc, ce qui relève de la « protection du travail » et de la liberté syndicale), la rubrique des droits « sociaux » étant en revanche occupée par le droit à la sécurité sociale, à l'assistance sociale et au logement (8).

A. JACQUEMIN considère que la distinction entre droits économiques et sociaux n'est pas claire : « Si on définit l'économie politique comme étant l'étude des rapports entre *moyens rares* et *fins* multiples, on peut d'abord essayer de préciser la nature des droits économiques au niveau des moyens : il s'agirait de droits liés à l'efficacité, au non-gaspillage. On ne voit pas très bien cependant quel serait le contenu concret de ces droits. On peut ensuite envisager ces droits dans la perspective des fins : il s'agirait de droits liés à la réalisation d'objectifs généraux de l'organisation économique : croissance, emploi, distribution des revenus ... Cette voie est sans doute plus réaliste, mais il y a alors une inévitable confusion entre les aspects économiques et sociaux dans la mesure où il n'existe pas de fins qui soient spécifiquement économiques » (9).

Faut-il, pour ces raisons, renoncer à identifier les droits économiques en s'appuyant sur les indications de la science économique ? Nous ne le pensons pas. Encore faut-il accepter de prendre en considération deux caractéristiques de l'économie qui ne sont pas valorisées dans le texte ci-dessus, à savoir : le fait que l'économie relève comme telle de l'activité et de l'habileté de l'homme, ce que l'on exprime en disant qu'elle est un art (10), dont l'exercice tend à un certain résultat par quoi se vérifie son efficacité ; le fait aussi que l'économie a pour objet les « richesses matérielles » (11) ou, selon une autre terminologie, les « ressources » (12).

(7) Cette déclaration a notamment été publiée dans le recueil de documents édité sous le titre : « Droits de l'homme » par la Fédération internationale des universités catholiques (Bruxelles, Bruylant, 1989).

(8) Rapport introductif au colloque sur les droits de l'homme précité, *op. cit.*, p. 119.

(9) « Droit économique et droits économiques », rapport au colloque précité, p. 136, note 1.

(10) Au sens premier du terme, l'économie est l'art de bien gérer les ressources (voy. les définitions du « Robert » et du « Lexique des sciences sociales », Dalloz, 1981).

(11) Voy. notamment H. GUITTON, *Encyclopaedia universalis*, V^e Economie (science), 1985.

(12) Voy. e.a. P. LEWENTHAL, *Une économie politique*, Bruxelles, De Boeck, 1989, p. 14.

Il y va donc d'un certain type de *rapport de l'homme à la matérialité*, depuis les ressources dites naturelles, objet de l'activité du secteur primaire de l'économie, jusqu'aux multiples valeurs échangeables, créées à neuf ou ajoutées aux premières, par l'activité des secteurs secondaire et tertiaire (13).

Ainsi considérée, l'économie est en mesure de constituer le terme de référence auquel une catégorie particulière de droits peut se rattacher, à savoir les droits qui ont pour objet l'accès aux ressources naturelles et aux activités qui, par l'exploitation des richesses, tentent d'augmenter celles-ci au bénéfice d'une satisfaction croissante des besoins (développement).

Sont notamment dans ce cas, les droits portant sur :

- la disposition des ressources naturelles ;
- la propriété et la jouissance des biens individuels ;
- l'accès direct aux activités de production et d'échange ;
- l'accès indirect, à l'intervention d'un contrat de travail ou autre, aux activités de production et d'échange ;
- la liberté syndicale ;
- la jouissance des biens matériels collectifs offerts à tous par la nature ou résultant de l'activité des autorités publiques.

Leur expression, dans le langage des droits de l'homme, prend la forme des énoncés suivants : droit de propriété, liberté du commerce et de l'industrie, droit au travail (et à sa contrepartie équitable), protection du travail, ...

On s'étonnera peut-être de notre proposition de ranger dans une même rubrique, celle des droits économiques, des objets que les juristes, voire l'opinion générale, considèrent comme relevant d'ensembles distincts : le droit de propriété est un chapitre du droit des biens ; la liberté du commerce et de l'industrie est l'âme du droit économique, tandis que le contrat de travail et tout ce qui l'encadre fait partie du « droit social ». Il nous paraît cependant que, si respectable soit-elle, cette classification, dont l'autorité ne dépasse pas celle de la tradition, est impropre à qualifier l'objet de droits *fondamentaux*.

Au niveau où se situent ceux-ci, les points communs au travail salarié et au travail indépendant l'emportent sur leurs différences : le rapport à la matérialité, à l'exploitation des ressources, qui se réalise directement dans l'hypothèse couverte par la liberté d'entre-

(13) Voy. à ce propos J. FOURASTIE, V^e Tertiaire (secteur) in *Encyclopaedia universalis*, 1985.

prise, subsiste, mais médiatisé, dans le travail salarié, par ailleurs fondé, lui aussi, sur un échange économique. Et c'est sans doute par cela même qu'il relève de cet échange, que le risque de le voir se réduire à cela (*le travail n'est pas une marchandise*) doit être évité par un encadrement légal relativement sévère. Mais, comme on le voit aujourd'hui, celui-ci, à son tour, a ses limites, à savoir la nécessité de sauvegarder la compétitivité économique de l'entreprise, condition de la survie de l'emploi (14).

On voit bien, par ailleurs, que le même raisonnement ne peut pas être tenu relativement aux autres objets des droits généralement reconnus comme « sociaux » à savoir le droit à la sécurité ou à l'assistance sociale (droit à un niveau de vie suffisant, ...), droit au logement, droit à la santé. Il est vrai que la plupart des prestations par lesquelles se réalisent ces droits ont un caractère monétaire et relèvent donc de l'allocation de « ressources » : il s'agit de veiller à ce que celui qui n'a d'autres biens que son travail et n'a pas réussi à l'échanger contre des moyens de subsistance, reçoive ceux-ci d'une autre source. Toutefois, ce n'est pas seulement de la nature de la prestation à laquelle un droit est reconnu que l'on peut déduire l'objet de ce droit, mais tout autant, du titre et des conditions de son octroi.

Et, tandis que le salaire se donne à voir comme la contrepartie d'un ensemble d'actes auxquels une valeur est attachée, les prestations octroyées au titre des « droits sociaux » n'ont d'autre cause que l'existence d'un besoin socialement reconnu ; elles sont le produit d'un système comportant de multiples formes de « redistribution » ou de « réallocation » qui n'ont plus aujourd'hui que de lointains rapports avec la rationalité économique telle qu'elle a pu, dans le passé, s'exprimer à travers des figures juridiques du type de celle de l'assurance. Ce sont des mécanismes proprement « sociaux », c'est-à-dire fondés sur la solidarité et mis en oeuvre au vu des insuffisances dont témoigne l'ordre économique dans la satisfaction des besoins essentiels de l'homme. Ils empruntent le plus souvent les formes de la *gratuité*.

Il reste à identifier, autrement que par soustraction des autres, l'objet propre des *droits culturels*, à savoir essentiellement :

- le droit à l'éducation ;
- à la protection du droit d'auteur ;

(14) Voy. e.a. la loi belge du 6 janvier 1989 dite « de sauvegarde de la compétitivité du pays ».

— à la jouissance des biens culturels.

Il y va ici essentiellement d'un triple rapport, à savoir :

- le rapport de l'individu à sa propre production scientifique ou artistique ;
- son accès, par l'éducation, à la somme des expériences, savoirs et autres biens non économiques accumulés par la société ;
- sa participation « à la vie culturelle » (Pacte de 1966, art. 15) « de la communauté » (Déclaration universelle, art. 27).

Relativement homogène sur le plan matériel, cette catégorie l'est beaucoup moins au plan formel. Le rôle de l'autorité, dans la réalisation de ces droits, allant de la simple obligation d'abstention (art. 15, al. 3) jusqu'à la prise en charge de services mis gratuitement à la disposition des intéressés (cas de l'enseignement primaire, art. 13, al. 2a du Pacte) (15).

*
* * *

IV. LE FONDEMENT IDÉOLOGIQUE DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Pourquoi, et au nom de quoi, y a-t-il lieu d'affirmer l'existence de droits économiques, sociaux et culturels ?

Lorsque la même question est posée à l'égard des droits civils et politiques, la réponse qui lui est donnée se réfère généralement aux principes de l'idéologie libertaire : l'homme est né libre et maître de sa destinée ; il ne doit souffrir, de la part d'autrui et — surtout — du pouvoir, d'autres limitations dans sa liberté que celles qui sont strictement nécessaires à l'exercice par autrui de son égale liberté, et par la collectivité, des responsabilités majeures qui sont les siennes.

(15) Le mode de classement que nous proposons ici est proche de celui qui est adopté par L. DUCHATELET, qui range parmi les droits économiques tout ce qui se rapporte au travail, en ce compris la liberté syndicale et, dans les droits sociaux, le droit à la sécurité sociale, à l'assistance et au logement (*op. cit.*, p. 119). Pierre LAVIGNE se réfère lui à un usage qui réserverait la dénomination de « droits économiques » aux droits relatifs à la propriété, à l'industrie et au commerce (*Encyclopaedia universalis*, V° Droits de l'homme, 1985, p. 436) ; pour F. SUDRE (*op. cit.*, n° 133) la trilogie des droits économiques, sociaux et culturels s'exprimerait dans les termes de « droits du travail, droits à la protection sociale et droits culturels » (*op. cit.*, n° 133).

Il s'agit là, à toute évidence, de l'héritage de ce que l'on a appelé les principes de 1789 (16), exprimant la confiance des élites révolutionnaires dans l'avenir de l'homme et la force du droit, l'une des fonctions de celui-ci étant de protéger le citoyen contre les abus du pouvoir (17).

L'idéologie sous-jacente à la catégorie des droits économiques, sociaux et culturels est différente. Sans doute, s'agit-il encore de reconnaître « la dignité et la valeur de la personne humaine dans l'égalité des droits des hommes et des femmes » (18) ; mais, cette fois, l'image de la « personne humaine » abstraite, — celle du citoyen sur l'agora — fait place à celle de l'homme concret (*l'homo faber*), aux prises avec la nature, préoccupé d'utiliser ses capacités en vue de son bien-être et soucieux de remédier aux effets des difficultés et crises de l'existence. C'est, maintenant, à l'aune de cette réalité concrète que doit se mesurer l'étendue de la liberté, de l'égalité des personnes et de la solidarité de tous.

La foi sans faille dans l'homme et son avenir, qui marque l'affirmation des droits civils et politiques, est partiellement relayée par une prise en compte plus réaliste de la *fragilité* de l'homme : fragilité de l'enfance et de la vieillesse ; fragilité de la famille et de la maternité ; précarité du travail salarié, etc..

Comme les autres, les droits économiques, sociaux et culturels comportent une limite, mais ce n'est plus celle qui détermine le pouvoir à prendre les mesures nécessaires dans une société démocratique, à la protection de la santé ou de la moralité publique ou à la protection des droits et des libertés d'autrui (19). Il s'agit, plus prosaïquement, de la réserve exprimée à l'article 22 de la Déclaration universelle, selon lequel la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels est à obtenir grâce à l'effort national et à la coopération internationale, *compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays*.

A la limite, on reconnaîtra dans l'énoncé des droits économiques, sociaux et culturels, l'expression de la volonté d'opposer aux

(16) Voy. notamment J. RIVERO, « Le juge administratif français, un juge qui gouverne ? », *Dalloz*, 1951, chronique VI, p. 22.

(17) Sur le contenu et les caractères de la Déclaration de 1789 voyez notamment J. MORANGE, *Libertés publiques*, Paris, P.U.F., 1985, n^{os} 10 et 11.

(18) Préambule de la Charte des Nations-Unies, 2^e alinéa.

(19) Voy. la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, art. 6, 8, 9, 10 et 11.

débiteur unique, voire principal, des diverses « créances » qui s'y attachent.

La chose est évidente pour ce qui regarde la liberté du commerce et de l'industrie ; elle s'aperçoit aussi dans le cas des droits culturels, dont la satisfaction peut difficilement se concevoir en dehors de l'intervention des multiples agents producteurs de culture au sein de la société, le rôle des pouvoirs publics étant avant tout de l'ordre des moyens, à répartir par eux sans discrimination.

*
* *

A la question des caractéristiques formelles propres aux droits économiques, sociaux et culturels, se rattache celle de la valeur de la protection dont ils font l'objet et, finalement, de leur juridicité.

F. SUDRE prononce sur le sujet un jugement sans appel : « Les droits économiques, sociaux et culturels, en tant que catégorie distincte de la proclamation internationale des droits de l'homme, appartiennent au domaine des principes souhaitables : ils font partie de la nébuleuse des droits de l'homme mais ne s'inscrivent pas dans le champ du droit » (24). Deux raisons sont ici avancées : la première s'appuie sur le fait que la réalisation de la plupart de ces droits suppose des moyens matériels qui sont loin d'être toujours et partout réunis ; la seconde invoque le caractère imprécis des termes juridiques utilisés pour les reconnaître et l'absence d'un recours organisé en vue d'en assurer le respect (25).

Dans l'étude que nous avons consacrée à ce problème, en 1974, nous défendions l'idée que, si la plupart au moins des droits économiques, sociaux et culturels ne justifiaient pas des conditions requises pour être admis comme tels au rang des *droits subjectifs*, selon la conception traditionnelle de ceux-ci, leur reconnaissance n'en était pas, pour autant, dépourvue d'effets (26). En reprenant et en élargissant les conclusions de cette étude, nous pouvons relever au moins trois effets juridiques possibles découlant de cette reconnaissance.

(24) F. SUDRE, *op. cit.* n° 133 ; dans le même sens, F. RIGAUX, « Droit international et droits de l'homme », *J.T.*, 1988, p. 705, n° 20. Pour une analyse critique de cette position, voy. X. DIJON, « La Convention européenne et les droits de l'homme le plus démunis », *J.T.*, 1988, pp. 716 et ss.

(25) F. SUDRE, *loc. cit.*

(26) « De la juridicité des droits économiques et sociaux reconnus dans les déclarations internationales », *Annales de droit de Louvain*, 1974, pp. 147 et ss.

a) S'il est vrai qu'en l'absence de toute mise en oeuvre par l'Etat certains droits seront dépourvus de contenu, et partant d'effets juridiques, rien ne s'oppose à les considérer comme des « droits acquis » dans la mesure de la mise en oeuvre qui en serait faite par l'Etat. La reconnaissance de ces droits se verrait alors attribuer un effet de « verrouillage », faisant obstacle à tout retour en arrière ainsi qu'à l'adoption de mesures d'application à caractère discriminatoire.

b) Faute d'être génératrice d'un droit subjectif immédiatement applicable, la reconnaissance d'un droit économique, social ou culturel peut à tout le moins jouer, dans l'ordre juridique, le rôle d'un principe général de droit ou d'un « standard » auquel le juge peut se référer, à défaut d'indications légales contraires, dans sa recherche de la solution à donner à un problème déterminé (27). On a vu ainsi des décisions judiciaires invoquer la nécessité de sauvegarder l'emploi (droit au travail) pour justifier l'amorce d'une jurisprudence novatrice en matière de faillite (28).

Certaines dispositions du droit interne ont une fonction du même type. Ainsi en va-t-il de la loi du 29 juin 1981 « établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés ».

c) Il y a enfin ce que l'on appelle *l'effet horizontal* des droits de l'homme, terme par lequel on désigne les obligations qu'ils peuvent entraîner dans le chef des citoyens eux-mêmes, ceux-ci ayant à respecter les droits d'autrui qui bénéficient d'une reconnaissance internationale (29). Ceci vaut tout particulièrement pour les droits dont la jouissance peut être obtenue sans intervention matérielle des autorités publiques (liberté du commerce et de l'industrie, par exemple). Mais elle vaut aussi dans des matières comme la culture dans lesquelles l'autorité est la gardienne de l'égalité et du pluralisme (30).

*

* *

(27) Voy. notre étude « Les standards et les pouvoirs du juge » in *Revue de la recherche juridique*, Droit prospectif, 1988, pp. 1037 et ss.

(28) Voy. notamment Comm. Nivelles, 4 septembre 1975, *Jurisprudence commerciale de Belgique*, 1976, p. 168.

(29) Voy. J. VELU et R. ERGEG, *op. cit.*, n^{os} 94, 99 et ss ; K. DIXON, *op. cit.*, p. 718.

(30) On prendra connaissance avec intérêt, à ce propos, des développements consacrés par MM. ARTS et consorts aux « effets juridiques de la reconnaissance des droits socio-économiques

VI. CONCLUSION

Quel que soit l'angle sous lequel on considère la catégorie des droits économiques, sociaux et culturels, on ne peut manquer de relever l'ambiguïté qui marque leur reconnaissance.

Cette ambiguïté se manifeste tant au plan de leur contenu qu'en ce qui concerne leur classement et leurs effets.

Elle se traduit aussi dans le renforcement paradoxal du rôle de l'Etat qu'implique leur adoption, et qui, à la limite, pourrait les placer en opposition aux droits civils et politiques découlant de l'idéologie de 1789 (31).

Nonobstant ces ambiguïtés et ces contradictions, nous pensons que leur reconnaissance a un rôle fondamental à jouer dans l'ordonnement juridique et l'équilibre de ce que l'on appelle globalement les « libertés et droits fondamentaux » et ce, pour la raison très simple qu'avant même d'être exposé à la toute puissance de l'Etat, l'homme est appelé à se définir par les rapports qu'il entretient avec la nature et ses ressources (économie, travail), les risques auxquels sa fragilité l'expose (faim, maladie, handicaps divers) et son mode d'intégration dans le groupe social auquel il appartient (solidarité, culture).

Que le droit l'accompagne aussi dans ces différentes manières de mettre à l'épreuve sa liberté et son aspiration à l'égalité paraît relever d'une exigence fondamentale à laquelle les difficultés réelles de mise en oeuvre de cette protection par le droit ne pourraient autoriser à se soustraire. Le temps n'est plus où les juristes ne parvenaient pas à reconnaître, dans le champ du droit, d'autre source de prérogatives personnelles que celle du droit subjectif. Des ouvrages récents ont à nouveau attiré l'attention sur l'existence, dans ce champ, d'une diversité de titres à agir, à se défendre ou à obtenir quelque chose en l'absence d'un droit subjectif au sens ordinaire du terme (32).

Pour que l'énoncé des droits économiques, sociaux et culturels puisse, comme il le faut, contribuer à la promotion des droits de

dans la Constitution », à l'appui de leur proposition de modification du titre II de notre charte fondamentale (*Doc. Sénat*, S.E. 1988, n° 100-10/5°).

(31) Voy. à ce propos D. LOSCHAK, « Mutation des droits de l'homme et mutation du droit », *R.I.E.J.*, 1984, pp. 67 et ss.

(32) Voy. par ex. F. OST, « Entre droit et non-droit : l'intérêt », in *Droit et intérêt*, vol. 2, Publications des Facultés universitaires St Louis, Bruxelles, 1990.

l'homme, deux conditions nous paraissent toutefois devoir être remplies.

La première tient à la façon de les écrire et de les lire. En distinguant mieux ce qui relève de leur reconnaissance de ce qui ne constitue qu'un programme d'action à long terme ou une simple illustration des effets qui peuvent s'attacher à cette reconnaissance, on évite que l'impossibilité de considérer comme impératives certaines dispositions insérées dans les textes rejaillisse sur l'ensemble de ceux-ci.

La seconde condition est de veiller, dans leur énonciation, à valoriser correctement chacun des domaines de la vie de l'homme auxquels se rattachent les trois catégories des droits dont nous traitons ici. Il y va, en effet, là aussi, d'un *équilibre* à réaliser : entre la liberté économique, la protection des ressources naturelles et l'accès aux biens culturels ; entre la promotion de l'emploi et le développement de l'éducation ; entre les progrès de la rémunération et ceux de la sécurité sociale ; entre les intérêts des travailleurs et ceux des exclus ... La reconnaissance de la juridicité de ces droits et leur inscription au rang des droits de l'homme présuppose en effet qu'aucun d'eux ne fasse l'objet d'une sur — ou d'une sous-évaluation, délibérées ou non. Ce que l'on a appelé — à tort ou à raison (33) — l'indivisibilité des droits de l'homme est en effet une façon de reconnaître qu'ils sont appelés à interagir les uns sur les autres et que chacun d'eux doit contribuer à l'équilibre de l'édifice dont ils constituent ensemble les matériaux.

(33) Voy. à ce propos la critique de F. SUDRE, *op. cit.*, n° 119.