

## **Plus que la somme de nos parties : réflexions sur l'exécution collective des décisions en matière de droits économiques, sociaux et culturels**

**Susie Talbot**

Le processus d'exécution des décisions en matière de droits économiques, sociaux et culturels (DESC) est multidimensionnel. Outre la recherche d'une réparation pour les requérants individuels, les stratégies contentieuses et d'exécution visent souvent à faire en sorte que les mêmes types de violations ne se reproduisent plus à l'avenir pour des communautés se trouvant dans la même situation, en raison des systèmes, structures, pratiques ou dynamiques de pouvoir sous-jacents. Il peut s'agir aussi d'une opportunité de grande taille (grâce à l'attention captée des États et des autres acteurs, dans ces cas) pour revisiter, faire évoluer et voire même repenser nos systèmes économiques, sociaux et politiques d'une manière plus large.

Dans ce contexte, travailler collectivement dans le domaine des droits de l'homme peut nous permettre d'atteindre bien plus que si chacun atteignait seul. Cet article présente quelques sujets clés qui émergent des expériences collaboratives avec des ONG, des mouvements sociaux, des avocats, des universitaires et des partisans en rapport avec l'exécution des décisions en matière de DESC ; tirant ainsi des idées spécifiques de l'affaire *MBD c/ Espagne*, tranchée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC) en 2017. Ceci inclut des perspectives partagées et une planification précoce, le recours à des procédures de suivi officielles, aller à l'encontre des allégations de restrictions de ressources, ainsi que l'importance de contextualiser les affaires dans le cadre de réalités socio-économiques et écologiques plus larges. Chacun de ces sujets devrait être considéré comme une invitation à une analyse plus détaillée, en l'adaptant aux circonstances particulières des affaires spécifiques et sous la direction des communautés les plus affectées par les problèmes pertinents en matière de droits de l'homme.

### **Une vision partagée et une planification précoce en vue de l'exécution**

Il pourrait sembler, dans un premier temps, quelque peu contre-intuitif de commencer à réfléchir sérieusement au stade de l'exécution avant qu'une juridiction ou un organe quasi-judiciaire n'ait rendu sa décision définitive. Néanmoins, une exécution effective est souvent soutenue par une vision claire, dès le départ du contentieux, de ce que les parties impliquées espèrent exactement atteindre, au-delà de l'obtention d'une affirmation officielle confirmant qu'une violation des droits de l'homme a eu lieu.

S'accorder sur cette vision collective peut s'avérer difficile. Il pourrait être possible d'associer les violations des droits de l'homme à des actions étatiques discrètes et identifiables, comme une loi discriminatoire ou une expulsion forcée, cas dans lequel il serait relativement simple pour les requérants de trouver une réparation appropriée pour corriger la violation dénoncée. Le processus est plus complexe, néanmoins, lorsque les violations découlent du fait que l'État omet d'entreprendre des mesures positives pour adopter des programmes, promulguer une législation et allouer des ressources nécessaires pour réaliser progressivement les droits et garantir, par exemple, une alimentation et un logement appropriés, ou l'accès aux soins de santé ou à l'éducation. Pour esquisser une proposition de feuille de route sur les mesures positives qu'un État devrait adopter, la notion de « caractère raisonnable » est un outil utile. Utilisée par le CDESC, entre autres, en tant que norme

d'évaluation pour les litiges, elle peut aussi aider les requérants à définir des suggestions persuasives concernant les potentielles marches à suivre pour les États lors de l'étape d'exécution. L'excellent [article](#) de Bruce Porter à propos des raisons pour inclure le caractère raisonnable dans le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PF-PIDESC) est instructif ici, ainsi que la [déclaration de 2007 du CDESC sur l'obligation d'agir au maximum de ses ressources disponibles](#), qui inclut une liste non exhaustive de facteurs que le Comité prend en considération pour faire cette évaluation.

Une vision partagée peut alors se traduire par des demandes de réparation spécifiques, rendant ainsi plus facile pour l'État défendeur, le décideur et le public en général de comprendre les modifications exactes que les requérants demandent. La base de données de [jurisprudence](#) du CDESC venant du monde entier fournit des exemples utiles de toute une série de réparations potentielles, au-delà de chercher simplement à obtenir une déclaration de violation ou une indemnisation financière, comme les mesures urgentes provisoires, les enquêtes, les excuses, la restitution, la remise en état écologique et la modification de la législation, de la politique ou de la pratique, ainsi que des ordres de conservation pour une supervision judiciaire. Une clarté précoce concernant la marche à suivre apporte aussi aux requérants, que à leurs alliés, du temps pour adopter des mesures préparatoires, par exemple, pour élaborer une stratégie de suivi appropriée ou pour identifier et lier des rapports avec les fonctionnaires et les ministères gouvernementaux susceptibles d'être impliqués dans l'exécution.

Le processus de développement de cette vision à plus long terme et de la stratégie de réparation complémentaire constitue, en tant que tel, une occasion de mobiliser le public et d'encourager des efforts d'exécution participatifs. Au cours de ces dernières années, les plaidants stratégiques dans le domaine des droits de l'homme et du changement climatique ont créé des sites Internet accessible pour présenter des affaires et renforcer le soutien (voir des exemples [ici](#)). Ils ont également demandé, de manière participative, des suggestions de réparations. C'est ainsi, par exemple, que pour porter le gouvernement devant les tribunaux pour faire établir une obligation légale visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les requérants, dans une affaire *Fondation Urgenda c/ État des Pays-Bas*, avaient rassemblé les commentaires de 800 organisations néerlandaises pour la compilation d'un « [plan de solutions pour le climat](#) » exhaustif, proposant toute une série de mesures soutenues par le public pour aider le gouvernement à se conformer à la décision judiciaire.

### **Le recours à des procédures de suivi officielles et leur renforcement**

Les procédures de suivi officielles associées aux organes des traités des Nations Unies et aux mécanismes régionaux de droits de l'homme fournissent une excellente occasion pour partager des informations pertinentes, notamment lorsque cela vient s'ajouter à ce que l'État indique, ou en diffère. Ces processus encouragent aussi l'action collective, attirent des alliés pour apprendre de l'affaire, favorisent la solidarité et contribuent au processus d'exécution par le biais de la disposition d'une expertise particulière ou de matériels comparatifs.

C'est ainsi, par exemple, qu'en 2017 le CDESC a adopté ses [méthodes de travail concernant le suivi par le Comité des constatations sous le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#). Ce document précise le calendrier pour l'échange d'informations, l'approche du Comité à propos de la publication d'éléments et les règles sur la participation de la société civile. En 2018, une coalition d'ONG

et d'universitaires de différents pays ont travaillé ensemble pour soutenir l'exécution effective de la décision *MBD c/ Espagne*. Cette affaire concernait l'expulsion ordonnée par les tribunaux d'une famille de leur habitation en location, en Espagne, laissant ainsi les membres de la famille sans logement alternatif malgré l'absence de leurs revenus, leur vulnérabilité et leurs demandes d'aide répétées. (Pour en savoir plus sur cette affaire, y compris une présentation de l'activité d'exécution collective, des documents pertinents et des réflexions sur le recours à la procédure de suivi, cliquez [ici](#), en tant qu'une illustration des modalités de fonctionnement du processus en pratique). Dans sa [proposition collective sur l'exécution](#), la coalition présentait des exemples internationaux et comparatifs de lois, politiques et pratiques de plusieurs pays, afin de suggérer des moyens, à l'attention de l'Espagne, d'exécuter la décision du CDESC, y compris, à titre d'exemple, des méthodes pour collaborer de manière réelle avec les locataires en risque d'expulsion, des pratiques de la sécurité de l'occupation suite à l'expiration des baux et de l'orientation sur la collecte de données désagrégées, ainsi que des informations factuelles pertinentes, dont une présentation du stock actuel et de la dépense publique en logement social en Espagne et comment en comparer par rapport à d'autres États européens.

L'action dans des cas particuliers peut aussi bénéficier du dialogue complémentaire, à long terme, entre la société civile et les décideurs politiques vis-à-vis les procédures officielles de suivi en général. Celles-ci varient à travers les différents mécanismes de réclamation des droits de l'homme en termes de leur disponibilité et efficacité. Ce dialogue peut approfondir une compréhension des difficultés à cours et les types d'approches à propos de réparation et de prise de décision, soutenant ainsi une exécution effective en pratique. À titre d'exemple, ce [document de travail collectif de la société civile avec des propositions clés](#) plaide en faveur, entre autres, des décisions précises et pratiques, de l'orientation pour les États à propos des plans d'exécution, d'une approche participative du suivi, de plus de clarté concernant les évaluations de conformité et d'une dotation en ressources appropriée, ainsi que plus de visibilité pour les mécanismes de suivi. Ce document a été élaboré sur la base d'une pratique trans-juridictionnelle et d'une analyse partagée, dont des discussions avec plusieurs organes de traités des Nations Unies.

### **Parer aux allégations de restrictions de ressources annoncées par des États**

Il n'est pas inhabituel que les États invoquent le manque de ressources nécessaires pour se conformer aux décisions rendues. Les requérants doivent être en mesure de déterminer s'il en est ainsi ou si le gouvernement est, tout simplement, peu désireux ou incapable de diriger des ressources suffisantes en alignement avec leurs obligations en matière de droits de l'homme, notamment si l'on tient compte du fait que les [recherches](#) indiquent que l'applicabilité de la décision pour le gouvernement en termes de ressources constitue l'un des facteurs clés dont un tribunal tiendra compte lors de l'émission d'une décision à implications budgétaires.

Les requérants et les avocats peuvent se tourner vers les orientations extensives disponibles sur les concepts clés, comme la « réalisation progressive » et « le maximum des ressources disponibles », comme interprétés et expliqués par le biais de la jurisprudence, les observations finales et les commentaires générales de l'organe de traité des Nations Unies, les rapports sur les procédures spéciales des Nations Unies ainsi que les supports universitaires, parmi d'autres ressources. Il existe également de nombreuses ONG de défense des droits de l'homme spécialisées dans les enquêtes visant à déterminer les modalités selon lesquelles les gouvernements génèrent et allouent les ressources au fil du temps et comment ils déterminent leurs politiques macroéconomiques, ainsi que la façon dont cela se déroule (par exemple, qui

participe à la prise de décision et comment les informations sont échangées). Voir, par exemple, les organisations membres des groupes de travail [Politique économique](#) et [Surveillance](#) du Réseau international pour les droits économiques, sociaux et culturels (Réseau-DESC). Intégrer ces connaissances existantes ou chercher le soutien de ces organisations en rapport avec des affaires particulières (par exemple, associées à des analyses budgétaires en matière de droits de l'homme, à la budgétisation participative, à la justice fiscale, à l'analyse des politiques macroéconomiques et à d'autres pratiques) peut contribuer à renforcer les arguments pour contrer des difficultés de ressources anticipées ou réelles.

Par exemple, lors de l'exécution de la décision rendue dans l'affaire *MBD c/ Espagne*, certains groupes impliqués dans la proposition collective ont fourni des recommandations sur la réalisation progressive des droits pertinents dans le cadre du maximum des ressources disponibles, y compris des informations concernant la modification du budget espagnol en matière de logement au fil du temps par rapport à d'autres dépenses publiques ; des alternatives politiques potentielles pour accroître l'espace fiscal espagnol pour le logement et d'autres programmes sociaux d'une manière équitable, et aussi des suggestions de pistes potentielles pour modifier les modalités selon lesquelles le gouvernement génère et alloue des ressources à travers son système fiscal. Fournir ces éléments a permis au CDESC de poser des questions plus précises dans le cadre de son évaluation des plans d'exécution proposés par l'État.

Un sujet peu évoqué dans le domaine de la mise en œuvre des droits de l'homme à l'heure actuelle est celui de la politique monétaire (à savoir, le contrôle de l'approvisionnement en argent et l'utilisation d'outils tels que les taux d'intérêt), malgré son importance pour le problème des ressources limitées, ainsi que pour des idées émergentes ou revitalisées telles que le revenu de base universel, les garanties nationales d'emploi et le financement de nouveaux pactes verts, ainsi que d'autres initiatives de justice sociale et environnementale fondées sur les droits de l'homme. Bien que les décisions concernant la dépense soient intrinsèquement politiques, les fausses idées sur l'argent sont souvent utilisées pour continuer à privilégier les intérêts des grandes entreprises et des fortunes privées. Prendre le temps à revisiter notre compréhension de [la façon dont l'argent fonctionne en réalité](#) (y compris la reconnaissance du fait qu'en plus de la fiscalité et de l'emprunt pour accéder aux recettes, nombreux sont les gouvernements à créer leur propre flux d'argent dans le système financier). Il faudrait aussi déterminer lesquelles de nos suppositions sont en réalité des mythes, ainsi que quelles questions sont importantes pour les défenseurs et les organes de traités à poser aux gouvernements dans ce contexte. Ces questions pourraient ainsi stimuler une réhabilitation de la prise de décision participative concernant la création et l'utilisation de l'argent dans le respect des principes des droits de l'homme et au profit des personnes les plus marginalisées et vulnérables de la société, ainsi que stimuler une analyse économique complémentaire et des objectifs de justice fiscale.

### **Contextualiser les affaires dans le cadre de réalités socio-économiques et écologiques plus larges**

Comprendre la façon dont les affaires particulières sont liées avec le mouvement de DESC plus large encourage un cycle continu d'expertise partagée, d'expériences vécues, d'analyses intersectionnelles, de solidarité et d'action collaborative, puisque les défenseurs réitèrent et appliquent continuellement les principes internationaux des droits de l'homme. Ce processus nous apporte également un sentiment accru de l'entière réalité des récits et des pratiques mondiaux de longue date (comme le capitalisme, le patriarcat, le colonialisme, l'extraction des

ressources et le service de la dette) et des façons dont ceux-ci se manifestent dans des contextes concrets et leur impact sur les droits de l'homme. Cela facilite, à son tour, le rassemblement des alternatives existantes et émergentes, ainsi que d'une action conjointe pour co-crée de nouveaux récits et pratiques mondiaux.

C'est ainsi, par exemple, que l'implication collective pour l'exécution de la décision rendue par le CDESC dans l'affaire à l'encontre de l'Espagne a été renforcée grâce à une [analyse trans-juridictionnelle au long terme sur la mise en œuvre des décisions de DESC](#) en général. D'une manière similaire, l'exécution stratégique des décisions du CDESC peut se voir renforcée lorsque l'on analyse des problèmes apparemment différents dans des localités diverses (par exemple, l'extraction minière au Zimbabwe ou la privatisation des soins de santé au Brésil) comme étant connectées à des pratiques économiques néolibérales plus larges, par le biais d'une [enquête collaborative](#) visant aussi bien à comprendre la façon dont le système économique dominant actuel impacte la jouissance des droits de l'homme (à travers des pratiques envahissantes d'extraction, de déréglementation, de privatisation des services publics, de la violence, etc.), nourrissant ainsi des pratiques économiques alternatives alignées avec les droits de l'homme.

Une considération finale concernant une difficulté qui revêt une pertinence croissante, mais qui n'a pas encore été abordée dans une grande mesure en pratique. De quelle façon les défenseurs peuvent-ils encadrer nos stratégies de réparation et associées à la mise en œuvre des droits de l'homme dans les contextes écologiques et les limites du monde naturel ? La nature intrinsèquement anthropocentrique des droits de l'homme peut donner lieu à des stratégies d'exécution abordant des violations immédiates, voire structurelles, des droits de l'homme, mais qui ne serviront pas les êtres humains ou le reste du monde vivant sur le long terme. Des exemples pourraient inclure la mise en œuvre des décisions à propos de la construction de logements sociaux sans considérer des matériaux de construction durables, ou vis-à-vis l'approvisionnement en nourriture sans prioriser les pratiques régénératives. Alors que nous vivons de plus en plus les impacts croissants des crises climatique et écologique, avec des répercussions disproportionnées sur les communautés les plus marginalisées et vulnérables, il s'agit là d'une question que nous devons affronter de manière plus explicite (et en fait, collectivement) comme des praticiens des droits de l'homme.

*Susie Talbot est la Fondatrice et la Directrice [d'Anima Mundi Law Initiative \(Initiative légale Anima Mundi\)](#) et Ancienne Directrice Juridique du Réseau DESC (the International Network for Economic, Social and Cultural Rights – ESCR-Net).*