

François-Xavier Lievens, juriste à l'UCLouvain

Origine et évolution des droits économiques, sociaux et culturels

Si les droits civils et politiques font l'objet d'un consensus politique large, les droits économiques, sociaux et culturels, restent, quant à eux, toujours soumis aux aléas politiques. Leur statut fondamental, quoique certain sur le plan juridique, n'est guère reconnu sur le plan politique. De surcroît, même la Cour constitutionnelle, garante de nos droits humains et pointilleuse pour les droits civils et politiques, tolère un grand nombre de régressions à l'endroit des droits économiques, sociaux et culturels (dits « de deuxième génération »).

Une rétrospective sur les gouvernements Di Rupo et Michel suffit à s'en convaincre : dégressivité accrue des allocations de chômage, expulsion du chômage de nombreux bénéficiaires, hausse historique de l'âge de la pension, suppression de régimes d'aménagement de carrière, négation de la concertation sociale, limitation de la grève dans les chemins de fer et les prisons, coupes dans les soins de santé. Pour politiques qu'elles puissent paraître, ces mesures n'en constituent pas moins des réductions directes de la protection de droits fondamentaux : droit à un travail décent, droit à la sécurité sociale, droit à la protection de la santé, liberté syndicale et droit de négociation collective. Pourtant, ces mesures sont, sauf opposition des syndicats et d'associations diverses, passées pratiquement comme des lettres à la poste. Après septante-cinq ans d'existence, nos droits économiques, sociaux et culturels ont-ils dépassé le stade du plaidoyer ? Un détour historique et conceptuel s'impose.

AUX ORIGINES DES DROITS DE PREMIÈRE GÉNÉRATION

Remontons loin, très loin avant la Déclaration universelle de 1948, vers la fin du Moyen-Âge. Dès le début des progrès techniques, de l'urbanisation, et de la montée en puissance des marchands, les bourgeois (littéralement, les habitants du bourg) se sont opposés aux pouvoirs monarchiques centraux pour défendre leurs droits et l'autonomie de leur ville. Cela a donné lieu très tôt, en Angleterre, à des textes tels que la *Magna Carta* de 1215 qui garantit notamment l'interdiction de l'arrestation arbitraire (*habeas corpus*). Plus tard, la Glorieuse Révolution anglaise transmet le pouvoir du roi au parlement et encadre la puissance royale grâce aux premiers droits fondamentaux : la *Bill of Rights* (1689). Les Américains (*US Bill of Rights*, 1789) et les Français (Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, 1789) suivirent. La Belgique aussi, avec sa Constitution du 7 février 1831.

Ces différents textes proclament de nouveaux droits : d'un côté, des droits civils pour préserver la liberté individuelle (propriété, *habeas corpus*, sécurité, etc.), et de l'autre, des droits politiques pour garantir la liberté des personnes en tant que citoyens d'une démocratie libérale naissante (association, réunion, expression, etc.). Remparts contre l'arbitraire des pouvoirs monarchiques, ces droits sont avant tout déclarés par la bourgeoisie émergente et représentatifs de ses intérêts face à l'Ancien Régime aristocratique. Mais ces droits ne sont pas restés propres à ce groupe social, ils sont même devenus aujourd'hui consensuels. L'idée démocratique s'est en effet imposée à tous, et personne ne conteste qu'il bénéficie de cette première génération de droits.

Au 19^e siècle, la révolution industrielle, guidée par la bourgeoisie émergente, déplace un grand nombre de paysans de leurs champs vers les usines et les mines. La transition n'est pas douce et la soif de profit de la bourgeoisie inextinguible. On sait les drames humains qui en résultent. La riposte

s'articule alors par l'organisation collective des travailleurs en syndicats, et leur action collective avec la grève. Ces deux mouvements constituent alors des infractions pénales. La lutte de classes est sévère mais profite aux travailleurs sous deux angles. Le premier est un approfondissement démocratique au travers de l'instauration du suffrage universel masculin et de la légalisation des syndicats et des grèves. Le second est la création progressive de protections à l'endroit des travailleurs : législations sociales pour encadrer le labeur en usines et dans les mines, et assurances sociales pour protéger des risques de la vie.

L'État commence ainsi à intervenir directement dans la vie sociale. Jusqu'ici, il s'était contenté de laisser l'individu libre en société et dans sa maison, mais il apparaît désormais que l'État doit aller plus loin, et intervenir. Les droits de deuxième génération trouvent ici racine. Le mouvement social continue et mène progressivement à la mise en place de l'État social, ou État providence, après la deuxième guerre mondiale. Celui-ci rassemble toute les assurances sociales sous un régime unique de Sécurité sociale financé par les travailleurs, protège ces derniers au travail et leur assure la liberté syndicale, et institue de nombreux services publics grâce à l'impôt progressif. Au même moment, la nouvelle Organisation des Nations Unies proclame la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Celle-ci innove en inscrivant des droits issus des deux générations, et s'y trouve, pour la première fois, la formulation des droits économiques, sociaux et culturels. Ils seront repris, bien des décennies plus tard, dans la Constitution belge.

LA FRAGILITÉ DES DROITS DE DEUXIÈME GÉNÉRATION

Mais qu'on ne s'y trompe pas : si les droits de première génération bénéficient à tout le monde, les droits de deuxième génération n'ont jamais été digérés par ceux auxquels on les a imposés. Les droits civils et politiques limitent assurément le pouvoir public, mais les droits économiques, sociaux et culturels limitent quant à eux le pouvoir économique puisqu'ils imposent à l'État de garantir des services publics et une Sécurité sociale en dehors du marché. Cela contrevient très objectivement aux intérêts économiques de la grande bourgeoisie, qui n'a jamais reconnu le caractère fondamental de ces droits. L'histoire contemporaine démontre à suffisance cette réalité. Les partis politiques qui sont du côté des intérêts économiques ont dans leurs programmes des attaques en règle contre les droits économiques, sociaux et culturels. Et ce sont les syndicats qui s'y opposent et défendent ces droits fondamentaux.

Il y a là une distinction capitale entre les droits de première et de deuxième génération. Les droits de première génération font partie des balises structurelles de notre société, ils sont compris dans notre constitution, au sens juridique mais surtout sociologique. La Constitution fixe les institutions publiques et les droits fondamentaux des individus, et elle n'a pas vocation à être remise en cause régulièrement. Dans le cadre des règles constitutionnelles se crée ainsi un espace de liberté démocratique où les partis, les associations et les citoyens portent leurs propositions d'intérêt général. Mais ces propositions sont censées respecter les balises de la Constitution et donc les droits fondamentaux. Or, si les droits de première génération ne sont contestés par personne (sauf les extrêmes), les droits de deuxième génération, eux, ne font pas partie des balises structurelles, parce qu'ils sont sans cesse au cœur du jeu politique et démocratique. Si, par exemple, personne ne remet en cause publiquement la liberté de la presse, le droit à une pension décente, lui, est bien remis en cause de façon récurrente. Dès lors, les droits économiques, sociaux et culturels n'en perdent-ils pas un peu leur statut fondamental ?

À cet égard, la crise du coronavirus a mis du grain au moulin. À quoi avon-nous assisté en matière de droit fondamentaux ? Par le passé, les droits civils et politiques, véritablement fondamentaux, ont eu la primauté par rapport aux droits économiques, sociaux et culturels, plutôt contingents en fonction des majorités. L'arrivée du coronavirus a été l'objet d'un

renversement de la primauté des générations de droits. En effet, toute l'action publique a été dirigée vers un seul but : réduire les contaminations pour préserver les capacités d'accueil des hôpitaux et, *in fine*, limiter le nombre de morts. En termes juridiques : garantir le droit à la protection de la santé. Ce droit de deuxième génération a permis de justifier les pires atteintes aux droits de première génération que nous ayons connues en temps de paix. En l'espace de quelques jours, le parlement a octroyé les pouvoirs spéciaux au gouvernement pour limiter drastiquement la liberté individuelle et la liberté de réunion, au point d'être interdit de voir ses proches ou d'organiser une manifestation. La protection des droits civils et politiques a ainsi été restreinte sur base du droit à la protection de la santé. Par ailleurs, l'État a usé de nombreux dispositifs de droit social et économique pour éviter les licenciements et faillites et préserver le tissu économique malgré la crise, protégeant ainsi le droit au travail et le droit à la sécurité sociale. L'importance accordée temporairement aux droits de deuxième génération marque donc peut-être un tournant. Pas dans le sens d'une primauté sur les droits civils et politiques, mais dans le sens d'une importance telle que leur protection peut justifier le ralentissement complet de la société et l'attention absolue des autorités publiques. Pendant ces derniers mois, les droits économiques, sociaux et culturels sont devenus incontournables, ils ont été nos balises structurelles. Formulons l'espoir qu'ils aient enfin acquis leur statut fondamental.