

ÉTUDE CARTOGRAPHIQUE

Les droits économiques et sociaux au sein de
l'Union Européenne et dans les relations euro-
méditerranéennes



EuroMed Rights
EuroMed Droits
الأورو-متوسطية للحقوق

Groupe de travail Droits économiques et sociaux

EuroMed Droits

EuroMed Droits

Vestergade 16, 2nd floor DK-1456 Copenhagen K

Denmark

Tel: +45 32 64 17 00

information@euromedrights.net

www.euromedrights.org

—

Informations bibliographiques

Titre : les droits économiques et sociaux au sein de l'UE et dans les relations euro-méditerranéennes

Auteur: Dr Knut Traisbach, mandaté par EuroMed Droits

Date initiale de publication: septembre

Pages : 45

ISBN: 978-87-92990-87-7

Langue originale: anglais

Étude sur les droits économiques et sociaux au sein de l'UE et dans les relations euro-méditerranéennes

Table des matières

Introduction : objectif et portée de l'étude.....	3
1. Objectif et portée	3
2. Méthode	4
PREMIÈRE PARTIE : les obligations de l'UE et de ses États membres en matière de droits économiques et sociaux en vertu du droit international.....	4
1. Les sources juridiques internationales des obligations incombant aux États en matière de droits économiques et sociaux	5
1.1. La Déclaration universelle des droits de l'Homme	5
1.2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies.....	6
1.3. Le Conseil des droits de l'Homme et d'autres organes des Nations Unies.....	9
1.4. Les initiatives non contraignantes	11
1.5. Les points d'entrée du plaidoyer de la société civile auprès de l'UE et de ses États membres.....	11
2. Le Conseil de l'Europe	13
2.1. La Charte sociale européenne et le Comité européen des droits sociaux.....	14
2.2. Les points d'entrée du plaidoyer de la société civile auprès du CoE et de ses États membres.....	16
DEUXIÈME PARTIE : les droits économiques et sociaux dans l'ordre juridique de l'UE	17
1. Droits humains dans l'UE : le cadre juridique et politique en bref	18
2. Le Socle européen des droits sociaux.....	24
3. Le Semestre européen	27
4. Les droits économiques et sociaux dans les accords d'association, de libre-échange et de développement	29
4.1. Les politiques de voisinage et les politiques commerciales vis-à-vis des pays du sud de la Méditerranée.....	29
4.2. Le nouvel instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme	32
TROISIÈME PARTIE : mise en évidence de points d'entrée stratégiques.....	35
1. Plaidoyer direct auprès des institutions de l'UE	36
2. Élaboration d'indicateurs axés sur les droits économiques et sociaux et de méthodes permettant de mesurer l'incidence des politiques	36
3. Contributions aux évaluations de la législation et des instruments de l'UE.....	39
4. Évaluation des stratégies et des lignes directrices par pays.....	39
5. Renforcement des droits économiques et sociaux au sein de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE .	40
6. Présentations stratégiques (rapports, communications <i>amicus curiae</i> , déclarations d'experts) aux organes régionaux et des Nations Unies chargés de veiller à la mise en œuvre des traités et aux institutions et juridictions nationales	41
7. Élaboration de principes et de directives non contraignants (<i>soft law</i>)	42
8. Évaluation des mesures budgétaires, des dépenses publiques et de la fiscalité.....	42
9. Initiatives en matière de réformes institutionnelles	43
10. Possibilités à l'échelle nationale : sociétés transnationales	44

Introduction

Dans l'ensemble, les droits économiques, sociaux et culturels jouent malheureusement encore un rôle secondaire dans les régimes de protection des droits humains sur le plan national, régional et international. Il en va de même dans le contexte de l'Union européenne et le système régional de protection des droits humains du Conseil de l'Europe. Même si des avancées majeures ont été réalisées pour accroître l'acceptation et la mise en œuvre de ces droits, leur mise en œuvre progressive, y compris la justiciabilité de ces droits, manque d'engagement et d'efficacité.

Ainsi, bien que l'UE et ses États membres fassent partie d'un système institutionnel de protection des droits humains à plusieurs niveaux parmi les plus élaborés du monde, la protection et promotion des droits économiques, sociaux et culturels demeurent souvent relégués au second plan par rapport aux priorités économiques et politiques. Cela vaut particulièrement pour les politiques extérieures de l'UE, dont le décalage dans la mise en œuvre effective des droits humains est encore plus important que dans les domaines de politique intérieure. Cette situation s'explique par les choix politiques des États membres et des institutions de l'UE, qui contredisent aux principes fondamentaux de l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les droits humains.

1. Objectif et portée de l'étude

La présente est une étude cartographique qui porte sur le rôle des droits économiques et sociaux au sein de l'UE ainsi que dans le cadre des relations de l'UE avec les pays du sud de la Méditerranée¹. Plus précisément, cette étude cartographie : les principales obligations en matière de droits économiques et sociaux qui incombent à l'UE et à ses États membres en vertu du droit international (première partie) ; la législation et les politiques de l'UE en matière des droits économiques et sociaux, en apportant un éclairage particulier sur ses relations extérieures avec les pays du sud de la Méditerranée (deuxième partie) ; et les points d'entrée stratégiques qui permettront à EuroMed Droits et à ses organisations membres de renforcer le cadre des droits économiques et sociaux dans l'UE (troisième partie et passim).

¹ EuroMed Droits a publié trois rapports antérieurs qui présentent un intérêt particulier pour les droits économiques et sociaux, l'UE et ses relations avec les pays du voisinage méridional, voir EuroMed Droits, *Analyse des relations économiques et financières entre l'Union européenne et les Pays du Sud de la Méditerranée* (2016), disponible à l'adresse : https://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/02/2017_REMDH-Ecosoc-2-FR.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020) ; EuroMed Droits, *Évaluation des initiatives de la société civile en matière de droits économiques et sociaux* (2016), disponible à l'adresse : https://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/02/2017_REMDH-Ecosoc-3-FR.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020) ; EuroMed Droits, *Défis pour la société civile et la promotion des droits économiques et sociaux* (2016), disponible à l'adresse : https://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/02/2017_REMDH-Ecosoc-1-FR.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020).

La présente étude vise à clarifier les domaines dans lesquels les droits économiques et sociaux sont déjà présents dans l'UE, à indiquer les domaines dans lesquels ces droits pourraient jouer un rôle plus central et plus constructif dans les instruments de l'UE et à préciser dans quel domaine et de quelle façon un angle d'analyse basé sur les droits économiques et sociaux pourrait contribuer à un travail de plaidoyer efficace. Outre les fréquents appels à plus de cohérence, d'homogénéité et d'efficacité de la protection des droits humains, l'objectif général de cette étude est de mettre en évidence les politiques et les forums de l'UE qui nécessitent un engagement plus ferme à l'égard des droits économiques et sociaux.

Les droits culturels ne sont pas couverts par la présente étude, même s'ils font sans doute partie intégrante des principaux instruments internationaux relatifs aux droits humains. Cette étude ne traite pas non plus des activités des institutions financières internationales.

2. Méthode

L'étude a été développée pendant la crise COVID-19 de 2020 avec un accès restreint aux sources imprimées. Elle s'appuie sur une analyse descriptive et thématique essentiellement basée sur des recherches documentaires. Elle évalue des informations publiées par des institutions de l'UE, par les Nations Unies ainsi que par des acteurs de la société civile et des experts. Cette étude tient compte des observations fournies par des experts membres d'EuroMed Droits et formulées au cours d'entrevues avec des membres du personnel des institutions de l'UE. Ces entrevues ont été menées sur la base de la confidentialité et avaient pour objectif de faire le point sur les obstacles ainsi que sur les bonnes pratiques dans les politiques intérieures et extérieures de l'UE et de détecter des points d'entrée constructifs pour mener des activités de plaidoyer en vue de renforcer les droits économiques et sociaux. EuroMed Droits et l'auteur de cette étude souhaitent exprimer leur gratitude à tous ceux/celles qui ont contribué à cette étude.

PREMIÈRE PARTIE : les obligations de l'UE et de ses États membres en matière de droits économiques et sociaux en vertu du droit international

L'UE est une organisation intergouvernementale constituée d'États souverains qui lui délèguent des compétences. L'UE et ses États membres souverains sont donc des sujets directs du droit international, ce qui signifie que l'UE a des droits, des responsabilités et des devoirs en vertu du droit international. Les sections suivantes exposent les sources juridiques les plus importantes ainsi que les acteurs concernés dans le contexte des droits économiques et sociaux au niveau international et régional, en dehors de l'ordre juridique de l'UE lui-même.

1. Les sources juridiques internationales des obligations incombant aux États en matière de droits économiques et sociaux

Les principales sources normatives des droits économiques et sociaux sur le plan international sont la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH)² et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)³. Outre ces deux instruments, les droits économiques et sociaux figurent dans plusieurs autres traités internationaux relatifs aux droits humains, dans des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies et dans des documents d'autres organes et agences des Nations Unies. Les nombreuses conventions de l'OIT et l'ensemble des normes internationales du travail constituent aussi une partie essentielle des droits économiques et sociaux mondiaux⁴. Les sections suivantes portent sur les principales sources normatives internationales ainsi que sur les acteurs chargés de surveiller (également) la réalisation des droits économiques et sociaux au niveau international.

Il est entendu que l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits humains supposent de nombreuses préoccupations à caractère transversal. Ainsi, des questions touchant à l'égalité et à la justice sociale, la non-discrimination, aux droits au travail, la situation des défenseurs des droits humains et à d'autres groupes, à la migration et à la corruption ont trait à la fois aux droits économiques et sociaux et aux droits civils et politiques.

1.1. La Déclaration universelle des droits de l'Homme

La Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) prévoit des droits économiques et sociaux, notamment aux articles 22 à 27 concernant la sécurité sociale (au sens large du terme), le travail et la non-discrimination, un niveau de vie suffisant pour assurer la santé, l'alimentation, l'habillement, le logement et les soins médicaux, ainsi que la protection sociale, l'éducation et la vie culturelle. Depuis son adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948, la DUDH a acquis une forte influence normative et programmatique, surtout en combinaison avec les autres traités fondamentaux en matière de droits humains. D'un point de vue juridique strictement formel, l'UE et ses États membres ne sont pas juridiquement liés par la DUDH puisque celle-ci ne possède qu'un caractère déclaratoire. Cependant, la plupart des droits de la DUDH figurent aussi dans les deux pactes internationaux relatifs aux droits humains qui ont été respectivement ratifiés par 170 et 113 États. Par conséquent, la DUDH a sans doute acquis le statut de droit international coutumier, ce qui signifie que la plupart de ses dispositions sont contraignantes pour tous les États qui ne s'y sont pas opposés.

² Adoptée et proclamée par A.G. Rés. 217 A (III), 10 décembre 1948.

³ 993 UNTS 3.

⁴ L'état actuel des ratifications des conventions spécifiques de l'OIT et des normes internationales du travail peut être vérifié à l'adresse suivante : <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001> (dernière consultation le 20 juin 2020).

1.2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies

Le principal traité international sur les droits économiques et sociaux est le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966 qui est entré en vigueur en 1976. Le Pacte – sous sa forme actuelle – ne peut être ratifié que par des États souverains. Ainsi, comme l'UE est une organisation internationale, elle ne peut ni ratifier le PIDESC ni y adhérer. Il en va de même pour la plupart des autres traités internationaux relatifs aux droits humains, sans modification de ces traités. Tous les États membres de l'UE sont cependant parties au PIDESC⁵. Dans la région euro-méditerranéenne, l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, l'État de Palestine, la Syrie, la Tunisie et la Turquie l'ont aussi ratifié.

La situation est différente, par exemple, en ce qui concerne la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, qui est l'un des plus récents traités sur les droits humains (adopté en 2006) et qui est explicitement ouverte à la ratification et à l'adhésion d'organisations internationales régionales. C'est le seul traité sur les droits humains auquel l'UE a adhéré. Cette Convention comporte un certain nombre de droits économiques et sociaux très progressistes, comme le droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société (article 19) et l'amélioration constante des conditions de vie (article 28). En tant que partie à la Convention, l'UE est tenue de présenter des rapports périodiques au Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies ainsi qu'à l'ensemble de ses États membres qui l'ont ratifiée. Comme l'UE n'a cependant pas adhéré au Protocole facultatif se rapportant à la Convention, aucun individu ou groupe d'individus ne peut déposer de plainte directement auprès du Comité au sujet de violations commises par l'UE au regard des dispositions du traité qui y sont attribuables.

Pour apprécier l'étendue des obligations contractées par les États parties, il est important de tenir compte du fait que de nombreux pays formulent des réserves ou des déclarations lors de la ratification de traités relatifs aux droits humains, y compris le PIDESC. À titre d'exemple, la Belgique a affirmé que les dispositions du PIDESC relatives à la non-discrimination ne sous-entendaient pas que les ressortissants étrangers devaient avoir les mêmes droits que les nationaux ; le Danemark a indiqué que, pour l'instant, il ne pouvait pas se conformer à la disposition relative à la rémunération des jours fériés ; la France a déclaré que le PIDESC ne portait pas atteinte à ses dispositions nationales concernant l'accès des non-nationaux à l'emploi ou à certaines prestations sociales ; l'Algérie a affirmé que le PIDESC ne portait pas atteinte à son droit d'organiser librement son système d'éducation ou que les dispositions sur les droits et responsabilités des époux n'altéraient pas les fondements essentiels de son système juridique ; l'Égypte a souligné qu'il n'y avait aucune contradiction entre le PIDESC et les dispositions de la charia islamique. Ces réserves et déclarations, lues à la lumière de toute interprétation faite par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) des

⁵ L'UE est tenue de ne pas porter atteinte aux obligations de ses États membres découlant de ces traités, voir article 351 du TFUE [+ ajouter la jurisprudence de la CJUE].

Nations Unies, sont importantes pour analyser avec réalisme la portée des obligations et des stratégies de plaidoyer correspondantes.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) vérifie le respect du PIDESC depuis 1986. Ce Comité est constitué de 18 experts indépendants élus pour un mandat de quatre ans renouvelable. Tous les États parties au PIDESC sont tenus de présenter au Comité, à intervalles réguliers, des rapports périodiques sur la manière dont ils mettent en œuvre les droits reconnus dans ce Pacte⁶. Ils doivent présenter un rapport tous les cinq ans. Dans le cadre de ce cycle d'examen, le Comité envoie des « listes de points » aux États membres avant la date fixée pour le prochain rapport⁷. Dans ces listes, le Comité indique des demandes spécifiques relatives aux obligations découlant du PIDESC. De plus en plus, le Comité demande aussi des données statistiques désagrégées sur la situation des droits économiques, sociaux et culturels d'un pays, par exemple, au sujet de groupes particulièrement vulnérables. Les États parties doivent présenter des réponses à ces listes de points. Le Comité termine l'examen de chaque rapport par des « observations finales » reprenant ses constatations et ses recommandations⁸. Depuis 1999, le Comité entreprend également des « procédures d'actions de suivi » dans le cadre desquelles il peut demander à un État partie de lui fournir davantage d'informations ou de données statistiques ou de répondre à des questions urgentes avant la date de présentation de son prochain rapport⁹. Le Comité peut souligner trois recommandations particulièrement pertinentes qui doivent être mises en œuvre au cours des 24 prochains mois et demande aux États de faire rapport sur les initiatives prises. Les « observations générales » émises par le Comité sont également essentielles à la compréhension du PIDESC¹⁰. Il s'agit d'interprétations faisant autorité de droits particuliers et d'aspects généraux relatifs aux obligations des États membres. Le Comité publie aussi des déclarations en diverses occasions afin d'exprimer son avis sur des questions précises relatives aux droits économiques, sociaux et culturels ou par rapport à des enjeux actuels¹¹. Il a, par exemple, déjà abordé des questions liées au droit de former des syndicats, au développement durable, au changement climatique, aux personnes migrantes et réfugiées, à la dette publique et aux mesures d'austérité, aux défenseurs des droits humains ou, plus récemment, à la pandémie de coronavirus.

⁶ Voir

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=9&DocTypeID=29 (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁷ Voir

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=9&DocTypeID=22 (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁸ Voir

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=9&DocTypeID=5 (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁹ Voir http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/FollowUp.aspx?Treaty=CESCR&Lang=fr (dernière consultation le 20 juin 2020).

¹⁰ Voir

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=9&DocTypeID=11 (dernière consultation le 20 juin 2020).

¹¹ Voir

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=9&DocTypeID=68 (dernière consultation le 20 juin 2020).

D'autres traités fondamentaux des Nations Unies relatifs aux droits humains font l'objet d'un suivi et d'une interprétation analogues.

La nature des obligations des États parties en vertu du PIDESC

L'observation générale n° 3 sur « [l]a nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte) » est particulièrement importante pour comprendre le concept unique des obligations reconnues dans le Pacte¹². Dans cette observation générale, le Comité donne corps à l'obligation centrale des États d'« assurer progressivement le plein exercice » des obligations au titre du Pacte et de « prendre les mesures nécessaires, au maximum des ressources dont un État dispose ». Selon cette observation, « chaque État partie a l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits ».

D'autres observations générales traitent du droit à un logement adéquat, à l'éducation, à l'alimentation, aux soins de santé, à l'eau, au travail, ou à la sécurité sociale. D'autres encore portent, par exemple, sur la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels ou des obligations découlant du Pacte dans le cadre d'activités commerciales.

Le Protocole facultatif se rapportant au PIDESC, qui est entré en vigueur en 2013, a instauré un mécanisme de plaintes émanant de particuliers et un mécanisme d'enquête semblables à ceux des autres organes de suivi créés en vertu des neuf instruments internationaux relatifs aux droits humains (à l'exception du Comité des travailleurs migrants, dont le mécanisme de plaintes émanant de particuliers n'est pas encore entré en vigueur). Sur les 170 États parties au PIDESC, seuls 24 ont ratifié le Protocole facultatif s'y rapportant¹³. Le Comité a toutefois déjà examiné plus de 40 plaintes émanant de particuliers, sur lesquelles il a rendu des avis et des recommandations aux États concernés. Ceux-ci sont obligés de prendre dûment en considération les avis du Comité et de lui présenter une réponse écrite, y compris toute mesure prise à la lumière de ces avis et recommandations. Le Comité peut aussi ouvrir une enquête sur des violations graves ou systématiques du PIDESC au sein d'un État si celui-ci a ratifié le Protocole facultatif et s'il ne s'est pas retiré du mécanisme d'enquête.

Le rôle de la société civile revêt une importance toute particulière dans ce processus de surveillance. Comme pour d'autres organes chargés de surveiller l'application des traités relatifs aux droits humains, la fourniture d'informations spécifiques, fiables et objectives par des organisations non gouvernementales est essentielle pour le travail du CESCR. Elles lui permettent en effet d'évaluer objectivement les rapports et les réponses d'un État. Des informations précises sur les lois locales et leurs interprétations judiciaires sont d'une

¹² https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGE C%2f4758&Lang=en (dernière consultation le 20 June 2020).

¹³ Au sein de l'UE, seuls la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal et la Slovaquie ont ratifié le Protocole facultatif. L'Irlande, les Pays-Bas et la Slovénie l'ont signé. Aucun des pays du sud et de l'est de la Méditerranée n'a signé ou ratifié le protocole.

importance cruciale dans ce contexte. Le Comité encourage explicitement l'envoi de rapports établis par des coalitions, plutôt que par des organisations individuelles¹⁴. De plus amples informations sur la manière de participer au processus d'examen et comment les organisations de la société civile peuvent s'engager sont disponibles (en anglais) sur le site web du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies :

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/NGOs.aspx> .

1.3. Le Conseil des droits de l'Homme et d'autres organes des Nations Unies

Le Conseil des droits de l'Homme (CDH) est le principal organe des Nations Unies piloté par des États pour la protection et la promotion des droits humains. Ses fonctions principales résident dans l'Examen périodique universel (EPU) et dans ce qu'on appelle les « procédures spéciales », y compris les rapporteurs spéciaux et les groupes de travail.

Durant des cycles consécutifs de cinq ans actuellement, les résultats de *tous* les 193 États membres de l'ONU en matière de droits humains sont examinés par le CDH, dont les 47 membres sont élus chaque année par l'Assemblée générale pour des mandats de trois ans qui se chevauchent, selon une répartition régionale des sièges. Cet examen permet de recueillir des informations sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de tous les traités internationaux relatifs aux droits humains ratifiés par un État. Concrètement, l'examen repose sur un rapport national de l'État, un résumé des documents provenant d'organes chargés de surveiller la mise en œuvre des traités, des rapports des procédures spéciales et d'autres documents pertinents de l'ONU, et un résumé des documents envoyés par des acteurs de la société civile, notamment des ONG et des institutions nationales de défense des droits humains.

Bien que le temps réel consacré à chaque examen soit relativement court (environ trois heures et demie par examen), l'EPU permet de recueillir une grande quantité d'informations et oblige les États à préparer des rapports généraux et de répondre aux questions et aux recommandations de potentiellement tous les États membres des Nations Unies. Il s'agit d'un mécanisme coopératif qui permet d'effectuer un examen continu et périodique du respect des recommandations et qui prévoit également des rapports intermédiaires sur les progrès réalisés, dans la mesure du possible. Les contributions et le travail d'observation continu des acteurs de la société civile sont indispensables pour l'efficacité et la transparence de cette procédure.

Le CDH dispose de mécanismes additionnels. Les « procédures spéciales » sont particulièrement importantes. Elles permettent au CDH d'accorder des mandats spéciaux à des experts indépendants en ce qui concerne des domaines thématiques ou des pays particuliers. La mission de ces Rapporteurs spéciaux, experts indépendants et groupes de travail implique d'effectuer des visites de pays, de rendre des rapports sur ces visites, de faire des déclarations thématiques et de soumettre au CDH des rapports annuels portant

¹⁴ Voir <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/NGOs.aspx> (dernière consultation le 20 juin 2020).

normalement sur des questions précises entrant dans le cadre du mandat. Les experts se fient essentiellement aux informations que les acteurs de la société civile leur fournissent et lancent fréquemment des appels publics à la consultation. Leurs déclarations constituent une occasion unique pour les acteurs de la société civile de faire connaître leurs inquiétudes et leurs observations directement au CDH et à d'autres organes des Nations Unies.

D'autres enceintes et organismes relatifs aux droits humains sont importants, notamment le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH) et, bien entendu, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. Dans tous ces forums, l'UE, qui n'est pas membre de l'ONU, assume généralement un rôle de coordination de tous ses États membres¹⁵. Au sein du CDH, par exemple, l'UE consulte et informe l'ensemble de ses membres au sujet des questions qui seront soulevées lors des sessions et formule des recommandations pour obtenir des réactions homogènes aux rapports d'autres pays.

Inégalité

Le thème de l'inégalité et de la pauvreté est un exemple concret de la manière dont les initiatives institutionnelles liées aux droits économiques et sociaux sont mises en avant dans différentes enceintes des Nations Unies. L'inégalité est une question centrale dans le contexte des droits économiques et sociaux ; elle occupera une place prépondérante dans le travail institutionnel et de plaidoyer en Europe au cours des prochaines décennies. Plusieurs économistes, philosophes, spécialistes de la santé publique et militants ont contribué à soulever de plus en plus de préoccupations quant aux inégalités entre les nations comme au sein des sociétés.

L'Assemblée générale des Nations Unies a favorisé cette évolution, d'abord avec les objectifs du Millénaire pour le développement et maintenant avec les objectifs de développement durable (ODD), un ensemble d'objectifs concrets qui doivent être atteints d'ici 2030. Chaque ODD est divisé en plusieurs cibles concrètes et chacune d'elles est associée à des indicateurs spécifiques qui permettent d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif. L'un des apports fondamentaux des ODD est de fixer ces objectifs concrets et de mieux en mesurer le respect grâce à des indicateurs tangibles. Les ODD ont été accompagnés de diverses résolutions de l'Assemblée générale et de nombreuses initiatives de la société civile. L'égalité et la non-discrimination (y compris pour des raisons socio-économiques) dans la jouissance de tous les droits humains sont inscrites dans les articles 2 et 3 du PIDCP et du PIDESC. En outre, la question de l'inégalité a été abordée dans différents rapports de pays au sein du CDH. De plus, plusieurs rapporteurs spéciaux ont évoqué des problèmes d'inégalité

¹⁵ Voir, par exemple, le Bureau régional pour l'Europe du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies, L'Union européenne et le droit international des droits de l'Homme, disponibles (en anglais) aux adresses suivantes:

https://europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020); Grazyna Baranowska et al, *EU human rights engagement in UN bodies*, FRAME Report Work Package No. 5 – Deliverable No. 5.1, disponible à: <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/13-Deliverable-5.1.pdf> (dernière consultation le 20 juin 2020).

dans le cadre de leur mandat. Par exemple, le Rapporteur spécial sur le droit au développement, l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et le Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté ont notamment établi des rapports sur l'inégalité. Le CESCR a également abordé des questions d'inégalité dans plusieurs de ses déclarations et de ses observations générales.

1.4. Les initiatives non contraignantes

Outre les ODD, plusieurs initiatives non contraignantes (« soft law » ou « droit souple ») concernent des aspects spécifiques des droits économiques et sociaux et de leur mise en œuvre. En réalité, les droits économiques et sociaux en particulier ont été favorisés par la déclaration de normes et de principes directeurs non contraignants qui ont été progressivement et largement acceptés. À titre d'exemple, les Principes de Limburg ont défini la nature et la portée des obligations incombant aux États en vertu du PIDESC et fortement influencé les travaux correspondants des chercheurs et du CESCR.

Un autre exemple pertinent sont les Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Si ces initiatives ne sont pas à proprement parler contraignantes, elles exercent souvent une forte attraction normative. En particulier, elles acquièrent une force autoritaire lorsque ces principes directeurs deviennent « institutionnalisés » au moyen, par exemple, de l'élaboration d'une observation générale par un organe de surveillance des traités ou sont approuvés par le Conseil des droits de l'Homme ou l'Assemblée générale. Ces initiatives peuvent également déboucher sur des mandats spécifiques de l'ONU d'élaborer des principes directeurs tels que les principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits humains ou les principes directeurs des Nations unies pour l'évaluation de l'impact des politiques de réforme économique sur les droits humains, qui précisent la portée et l'application des droits économiques et sociaux dans des contextes spécifiques. Ces principes et ces lignes directrices fournissent donc une orientation interprétative très utile pour la mise en œuvre, le suivi et la promotion efficace des droits économiques et sociaux.

1.5. Les points d'entrée du plaidoyer de la société civile auprès de l'UE et de ses États membres

Le système des Nations Unies pour la promotion et la protection des droits humains constitue l'un des forums les plus diversifiés pour la défense des droits économiques et sociaux¹⁶. Les

¹⁶ Voir Haut-Commissariat des droits de l'Homme des Nations Unies, *Travailler avec le programme des Nations Unies pour les droits de l'homme : un manuel pour la société civile* (2008), disponible en anglais : https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Documents/Handbook_en.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020) ; en français : https://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/OHCHR_Handbook_Fr.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020) ; en arabe : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/ngohandbook_ar.pdf (dernière consultation le XX juin 2020).

obligations découlant des traités lient les États parties et peuvent avoir des effets indirects sur l'UE par l'intermédiaire de ses États membres. Dans le cas de la Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées ou du droit international coutumier, l'UE est directement liée. Les documents issus et les mesures prises par les organes chargés de surveiller l'application des traités ou par le Conseil des droits de l'Homme constituent une référence essentielle pour comprendre la signification des dispositions, les obligations en matière de surveillance et les interprétations correspondantes en matière de droits économiques et sociaux. Ils fournissent également un antécédent complet et continu sur des pays spécifiques et des questions particulières en matière de droits humains.

AU sein du système de l'ONU, les actions de plaidoyer en faveur des droits économiques et sociaux peuvent se présenter sous forme de :

- Présenter des éléments de preuve et des analyses à l'occasion des examens des États parties dans le cadre de l'EPU (quand des consultations de la société civile ont lieu) et des examens du CESCR ainsi qu'aux titulaires de mandats spéciaux. Ceci peut s'agir d'informations sur des questions spécifiques à certains pays ou sur des préoccupations systémiques.
- Contribuer et apporter un soutien à des plaintes émanant de particuliers au titre du Protocole facultatif se rapportant au PIDESC en déposant une plainte au nom d'un particulier ou d'un groupe de particuliers ou en fournissant des informations, des données et des éléments de preuve pertinents aux processus en cours.
- Mener des activités de plaidoyer au niveau local en faveur de la ratification du Protocole facultatif se rapportant au PIDESC dans tous les États membres de l'UE ainsi que dans des pays du sud et de l'est de la méditerranée.
- Assurer le suivi de la mise en œuvre et de la réalisation progressive des droits économiques et sociaux et des recommandations des organes chargés de surveiller l'application des traités et du CDH. Ceci peut s'agir, par exemple, de recueillir des données et des éléments de preuve sur les effets locaux de politiques et d'actions de l'UE ou la révision de la législation existante. Le plaidoyer peut aussi suivre si les recommandations d'organes ou d'experts des Nations Unies sont entravées par une loi ou politique spécifique de l'UE.
- Fournir des informations ciblées aux titulaires de mandats spéciaux afin de les inciter à interagir davantage avec l'UE, par exemple en reliant les questions et situations spécifiques aux pays aux normes et aux politiques de l'UE ;
- Contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une législation non contraignante relative aux droits économiques et sociaux (voir aussi la troisième partie ci-dessous).

2. Le Conseil de l'Europe

L'Union européenne et le Conseil de l'Europe (CdE) sont des organisations internationales distinctes¹⁷. L'UE n'est pas un membre officiel du Conseil de l'Europe et n'a pas adhéré à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) ou à la Charte sociale européenne¹⁸. Les droits économiques et sociaux sont consacrés essentiellement dans la Charte sociale européenne et non dans la CEDH et ses Protocoles, bien qu'un certain chevauchement existe entre ces instruments¹⁹. En conséquence, la Cour européenne des droits de l'Homme a notamment statué sur des affaires en ce qui concerne la liberté de réunion des syndicats et des travailleurs, le droit à la négociation collective, la non-discrimination et à la protection de la santé et l'environnement.

L'adhésion de l'UE à la CEDH est devenue une obligation juridiquement contraignante pour l'UE avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009²⁰. Cette adhésion est toutefois soumise à la condition de ne pas porter atteinte aux compétences de l'UE ou aux attributions de ses institutions. En 2014, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un avis consultatif dans lequel elle a déclaré qu'une adhésion s'écarterait du principe d'autonomie du droit de l'UE et de la compétence exclusive de la CJUE dans l'interprétation du droit de l'UE²¹. La relation entre les deux organisations se poursuit donc dans un cadre de coopération et de dialogue²².

Tous les États membres de l'UE sont membres du CdE et ont ratifié la CEDH. Tous les États membres occidentaux de l'UE ont ratifié la version initiale de la Charte sociale européenne de 1961, et tous les États membres actuels de l'UE ont signé la version révisée de la Charte sociale européenne de 1996, mais tous n'ont pas ratifié la dernière version de la Charte et le

¹⁷ Une certaine confusion subsiste en raison de la similitude des noms de deux institutions de l'UE : le Conseil européen au sein duquel les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'UE se réunissent, et le Conseil de l'Union européenne (que l'on appelle habituellement tout simplement le « Conseil », anciennement le Conseil des ministres) qui réunit les ministres des différents États membres de l'UE. Ces deux institutions de l'UE sont totalement distinctes du Conseil de l'Europe.

¹⁸ Dans le domaine des droits humains, l'UE a uniquement adhéré à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'UE a également ratifié la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme ainsi que son Protocole additionnel.

¹⁹ Voir <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-european-social-charter-and-european-convention-on-human-rights> (dernière consultation 20 June 2020).

²⁰ L'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE) énonce ce qui suit : « L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ». L'UE et le Conseil de l'Europe ont signé un mémorandum d'accord en 2007, dans lequel ils se sont entendus sur un « partenariat et une complémentarité renforcés » tout en reconnaissant que le CdE « restera[it] la référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe ». Ce mémorandum d'accord contient une affirmation générale de coopération, d'échange d'informations et de consultation mutuelle et prévoit l'organisation de réunions régulières.

²¹ Voir CJUE, avis, 18.12.2014 – C-2/13, ECLI:EU:C:2014:2454.

²² Voir mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11505&lang=FR> (dernière consultation le 30 juin 2020).

Protocole additionnel²³. Aux fins de la présente étude, les sections suivantes portent sur la Charte sociale européenne.

2.1. La Charte sociale européenne et le Comité européen des droits sociaux

Comme nous l'avons déjà indiqué, il existe deux versions de la Charte sociale européenne : la version initiale qui date de 1961²⁴ et son Protocole additionnel de 1988²⁵ et la version révisée de 1996²⁶. La version révisée de la Charte remplacera la version initiale lorsque tous les États parties à celle-ci l'auront ratifiée. La version de 1961 consacre, entre autres, les droits du travail et des travailleurs, notamment les droits des travailleurs migrants, la protection de la santé et un droit à la sécurité sociale et à la protection sociale. Le Protocole additionnel a ajouté la protection contre la discrimination fondée sur le genre et d'autres droits des travailleurs. La version révisée de la Charte a amélioré la protection de plusieurs droits antérieurs, mais a aussi introduit de nouvelles garanties, notamment des protections contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un droit au logement, une protection en cas de chômage et des garanties en matière d'égalité des chances.

Le système de ratification de la Charte sociale européenne n'est pas courant en ce sens que les États membres peuvent décider de n'accepter qu'une partie des droits et des garanties prévus dans la Charte. Les États cherchent à atteindre de manière progressive les objectifs énoncés dans la première partie de la Charte et déclarent être liés par au moins cinq des sept articles clés figurant dans la deuxième partie de la Charte ou six des neuf articles dans la version révisée de la Charte.

Le Comité européen des droits sociaux veille au respect de la mise en œuvre des différentes versions de la Charte sociale européenne. Il examine des rapports d'État périodiques et reçoit des réclamations collectives à l'encontre des États qui ont ratifié le Protocole additionnel²⁷. La procédure de réclamations collectives permet aux organisations non gouvernementales et à d'autres acteurs de la société civile de s'adresser directement au Comité européen des droits sociaux afin qu'il statue sur l'éventuelle non-application de la Charte dans les pays concernés. Les États parties sont tenus de respecter les décisions et les conclusions du Comité dès lors qu'elles se rapportent à des dispositions de la Charte qui sont juridiquement contraignantes pour l'État.

²³ Voir <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/signatures%20and%20http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/128/signatures> (dernière consultation le 20 juin 2020). En vertu du droit international, la signature d'un État impose à ce dernier de s'abstenir, de bonne foi, d'actes qui priveraient le traité de son objet et de son but, mais un traité ne devient formellement contraignant qu'après sa ratification, sauf si le traité en dispose autrement, voir article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

²⁴ STE n° 035.

²⁵ STE n° 128.

²⁶ STE n° 163.

²⁷ Un recueil de la jurisprudence du Comité détaillant également son interprétation des différentes dispositions de la Charte est disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80> (dernière consultation le 30 juin 2020).

Pour ce qui est de l'UE²⁸, la CJUE a reconnu une importance particulière à la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'application et l'interprétation de dispositions parallèles de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Il manque toutefois une reconnaissance correspondante de l'autorité des décisions et des recommandations du Comité européen des droits sociaux dans l'interprétation des droits sociaux²⁹. Cela ne veut pas dire que la CJUE ne fait pas référence aux versions de la Charte sociale européenne dans son interprétation des dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui reflètent celles de la Charte sociale européenne³⁰. Ces références font pourtant souvent défaut et n'ont pas le même degré de reconnaissance de l'interprétation des droits de la convention par la Cour européenne des droits de l'Homme. D'un autre côté, le Comité européen des droits sociaux tient compte de la législation de l'UE lorsqu'il interprète la Charte pour les États membres de l'UE, laquelle interprétation se trouve également facilitée par la version révisée de la Charte qui contient des amendements reflétant l'évolution de la législation de l'UE³¹.

De plus amples informations sur le processus de suivi et sur la manière dont les organisations de la société civile peuvent y participer sont disponibles sur le site web du Comité européen des droits sociaux (<https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/ingos-engagement-with-ecsr>).

Mesures d'austérité

Les mesures d'austérité appliquées par l'UE pendant et après la crise financière de 2007-2008 ont suscité les critiques de divers organes chargés de veiller à la mise en œuvre des traités et de différents experts du Conseil de l'Europe et des Nations Unies. Ils ont considéré que ces mesures enfreignaient les droits économiques et sociaux. Si la CJUE a estimé que ces mesures ne constituaient pas une mise en œuvre du droit de l'UE et qu'elles ne relevaient donc pas du champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, le Comité européen des droits sociaux a quant à lui estimé que ces mesures enfreignaient, notamment, le droit à la sécurité sociale³². En outre, la Cour européenne des droits de l'Homme a statué sur

²⁸ La protection des droits fondamentaux dans l'UE est traitée plus en détail dans la deuxième partie de cette étude

²⁹ Voir études d'Olivier de Schutter, *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights* (Parlement européen 2016) 19–21, disponible en anglais à l'adresse : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536488/IPOL_STU\(2016\)536488_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536488/IPOL_STU(2016)536488_EN.pdf) (dernière consultation le 20 juin 2020) ; id., *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order* (Conseil de l'Europe 2018) 3–4 et 14–17, disponible en anglais à l'adresse : <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132> (dernière consultation le 20 juin 2020).

³⁰ La CJUE se réfère à la Charte sociale européenne lorsqu'elle applique la Charte des droits fondamentaux, notamment pour mettre en évidence la correspondance des dispositions, mais la Cour s'abstient de se référer aux interprétations du Comité des droits sociaux.

³¹ Voir Comité européen des droits sociaux, *La relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne*, document de travail (15 juillet 2014), disponible à l'adresse : <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806543cd> (dernière consultation le 20 juin 2020).

³² Voir *GSEE v. Greece*, Complaint No. 111/2014, European Committee of Social Rights, 5 July 2017, para. 84–93; voir également l'étude *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU*:

plusieurs affaires dans lesquelles les violations présumées de droits prévus par la CEDH étaient liées à des mesures d'austérité, même si la plupart de ces requêtes ont été déclarées irrecevables³³.

Par ailleurs, les comités des Nations Unies dans le cadre du PIDESC, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de même que l'Expert indépendant des Nations Unies chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et le Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté, ont dénoncé les mesures d'austérité au regard des obligations en matière de droits économiques et sociaux³⁴.

2.2. Les points d'entrée du plaidoyer de la société civile auprès du CoE et de ses États membres

Le régime de protection de la Charte sociale européenne offre plusieurs occasions aux organisations de la société civile de renforcer le rôle des droits économiques et sociaux au sein des États membres du CdE. Plusieurs points d'entrée en matière de plaidoyer sont possibles, notamment :

- Renforcer le caractère pertinent de la Charte sociale européenne et du Comité aux en s'appuyant explicitement sur les dispositions de la Charte et à leur interprétation par le Comité dans le plaidoyer envers l'UE, l'ONU et les forums locaux.
- Préparation de rapports alternatifs dans le cadre de la procédure de présentation de rapports du Comité européen des droits sociaux pouvant comporter, par exemple, des informations sur les violations des dispositions de la Charte en ce qui concerne les travailleurs migrants des pays du sud de la Méditerranée.
- Participer à des processus de réclamations collectives auprès du Comité.
- Analyse de la manière dont le droit et les politiques de l'UE peuvent obliger les États membres à enfreindre leurs obligations au titre de la Charte sociale européenne, comme cela s'est produit dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'austérité. Cette

Comparative analysis (2015), disponible à :

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU\(2015\)510021_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf)

(dernière consultation le 20 juin 2020).

³³ Voir, par exemple, *ADEDY and Koufaki v. Greece*, applications no. 57657/12 and 57665/12, 7 May 2013.

³⁴ Voir, par exemple, CDESC, Observations concluantes sur la cinquième rapport périodique de l'Italie, (E/C.12/ITA/CO/5), adoptée le 9 octobre 2015; CDESC, 'Public debt, austerity measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', Déclaration du Comité (E/C.12/2016/1); plusieurs rapports annuels de l'expert indépendant des Nations unies sur les effets de la dette extérieure, disponibles à l'adresse:

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/AnnualReports.aspx> (last visited 20 June 2020);

voir aussi Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme des Nations Unies, 'Report on austerity measures and economic and social rights', disponible à l'adresse:

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf (dernière consultation le

20 juin 2020); Council of Europe Parliamentary Assembly, "Austerity measures – a danger for democracy and social rights", Res. 1884(2012) 26 juin 2012.

perspective pourrait être élargie pour inclure également les relations extérieures des États membres de l'UE.

- Mener des activités de plaidoyer en faveur de l'adhésion de tous les États membres de l'UE (et éventuellement de l'UE elle-même) à la version révisée de la Charte sociale européenne et de l'adoption, par l'ensemble des États membres, de toutes les dispositions de la Charte.

DEUXIÈME PARTIE : les droits économiques et sociaux dans l'ordre juridique de l'UE

L'Union européenne s'inscrit dans un cadre de droits fondamentaux distinct – et pourtant interdépendant – du régime de protection internationale et du système régional du Conseil de l'Europe. Le traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que l'UE est liée par des valeurs fondamentales, notamment l'État de droit et le respect des droits humains, dans ses affaires intérieures et ses relations extérieures. Depuis 2000, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne codifie explicitement les droits fondamentaux de l'UE. Même avant cela, la CJUE avait reconnu les droits fondamentaux comme des principes généraux du droit de l'UE qui sont protégés par la CEDH et qui correspondent aux traditions constitutionnelles des États membres de l'UE.

Par contre, malgré cet engagement, la promotion et la mise en œuvre effectives des droits économiques et sociaux ne sont pas sur un pied d'égalité avec les droits civils et politiques. Bien que des progrès indéniables aient été réalisés grâce, par exemple, à l'intégration des droits humains dans l'ensemble de l'UE, qui comprend des initiatives telles que le Socle européen des droits sociaux et la promotion d'une « économie sociale », les droits économiques et sociaux restent souvent secondaires par rapport aux intérêts économiques et politiques³⁵. De plus, il existe un écart notable entre le poids accordé aux considérations relatives aux droits humains³⁶ dans les politiques internes de l'UE par rapport aux questions externes.

La complexité institutionnelle de l'UE se traduit par des initiatives de collaboration de plusieurs institutions de l'UE et d'autres organismes dans le domaine des droits humains, des initiatives qui souvent se chevauchent, les droits économiques et sociaux en particulier touchent de nombreux domaines d'action de l'UE. Cela signifie, par exemple, que l'UE intervient régulièrement dans des domaines qui ont un rapport immédiat avec les droits

³⁵ Cette impression s'explique également par l'action de la CJUE qui, dans plusieurs arrêts, a donné la priorité aux libertés du marché, au détriment des droits sociaux fondamentaux, voir Andreas Bucker et Wiebke Warneck (éd.), *Viking – Laval – Ruffert: Consequences and policy perspectives* (ETUI aisbl 2010).

³⁶ Voir EuroMed Droits, Guide de formation sur le plaidoyer européen – Décrypter le labyrinthe institutionnel de l'UE et influencer ses relations avec les pays sud-méditerranéens (2016), available at: <https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2018/06/REMDH-EU-TrainingGuide-FR-FINAL-WEB.pdf> (last visited 20 June 2020).

économiques et sociaux, mais que ceux-ci ne sont pas explicitement mentionnés. Les initiatives relatives à la sécurité sur le lieu de travail, aux soins de santé, à la sécurité sociale, à la non-discrimination ou à la migration sont des exemples pertinents de domaines d'action dans lesquels l'UE intervient, sans toutefois fonder ses politiques et ses actions explicitement sur les droits économiques et sociaux.

Cela signifie aussi que la société peut, et devrait, associer ses activités de plaidoyer en faveur des droits économiques et sociaux à des initiatives et à des domaines d'action existants de l'UE, indépendamment de si ces derniers sont formulés du point de vue des droits économiques et sociaux. Par exemple, les différentes priorités de la Commission von der Leyen dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, de la mise en œuvre du socle social, de la promotion de l'égalité et de la lutte contre la pauvreté constituent de nombreux points d'entrée pour le plaidoyer en faveur des droits économiques et sociaux.

La première section de cette deuxième partie expose brièvement le cadre juridique et politique applicable de l'UE en ce qui concerne les droits humains et les droits économiques et sociaux en particulier. Les autres sections examinent de plus près trois domaines : 2) le Socle européen des droits sociaux, 3) la gouvernance économique, notamment le Semestre européen, et 4) les relations avec les pays du sud de la Méditerranée, y compris la politique de voisinage et les accords correspondants. Toutes les sections présentent également des points d'entrée pour le plaidoyer de la société civile.

1. Droits humains dans l'UE : le cadre juridique et politique en bref

L'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) confirme les valeurs fondatrices de l'UE : « les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits humains, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ». L'article 21, paragraphe 1, du TUE précise que l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, notamment « l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Cette référence à l'indivisibilité vient confirmer que les droits économiques, sociaux et culturels sont également à la base de l'ordre juridique de l'UE³⁷.

Depuis l'adoption du Traité de Lisbonne en 2009, l'article 6 du TUE reconnaît le caractère contraignant de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et confirme que cette Charte a la même valeur juridique que le TUE et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)³⁸. La Charte énonce les droits que l'UE et ses États membres sont tenus de respecter lors de la mise en œuvre du droit de l'Union (article 51 de la Charte des

³⁷ D'autres références aux droits humains figurent à l'article 21, paragraphe 2, point b), à l'article 21, paragraphe 3, et à l'article 23 du TUE en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune. L'article 3, paragraphe 5, et l'article 21, paragraphe 1, du TUE renvoient également aux principes inscrits dans la Charte des Nations Unies qui incluent les droits humains. Ces principes et objectifs fondamentaux de l'action extérieure de l'Union européenne sont confirmés par l'article 205 du TFUE.

³⁸ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326/391, disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (dernière consultation le 20 juin 2020).

droits fondamentaux de l'UE). Elle contient plusieurs droits économiques et sociaux, voire culturels et environnementaux, notamment à l'article 14 (droit à l'éducation), à l'article 15 (droit de travailler), à l'article 22 (respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique), à l'article 31 (conditions de travail justes et équitables), à l'article 34 (sécurité sociale et aide sociale, y compris l'aide au logement), à l'article 35 (protection de la santé) et à l'article 37 (protection de l'environnement). Les articles 20 à 26 de la Charte traitent des questions de discrimination et d'égalité.

Ces garanties et les obligations correspondantes viennent compléter d'autres obligations en matière de droits humains qui incombent à l'UE et à ses États membres en vertu de traités internationaux et régionaux et d'ordres juridiques internes (article 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE). La protection des droits fondamentaux à l'échelle de l'UE constitue un système à plusieurs niveaux dans lequel les mécanismes de protection et les régimes juridiques internationaux, régionaux et nationaux interagissent. La relation entre ces sphères qui se recoupent n'est pas toujours sans équivoque et appelle souvent à une coordination renforcée et à plus de cohérence³⁹.

L'UE met en œuvre les obligations en matière de droits fondamentaux et de droits humains par l'intermédiaire de nombreux instruments qui comportent un cadre stratégique, des plans d'action et des lignes directrices ainsi que des « outils » correspondants. C'est le Conseil de l'Union européenne qui a élaboré la principale feuille de route politique, en adoptant, en 2012, le *cadre stratégique en matière de droits de l'homme et de démocratie*, qui établit un plan visant à intégrer les droits humains dans l'ensemble des politiques de l'UE, y compris dans toutes ses politiques extérieures⁴⁰. L'UE s'est engagée à redoubler d'efforts pour promouvoir les droits économiques et sociaux, mais n'a fait référence à ces droits que de façon très générale.

Le cadre stratégique est assorti de plans d'action périodiques qui mentionnent les droits économiques et sociaux surtout dans le contexte des analyses d'impact des propositions législatives et non législatives de la Commission, notamment des accords commerciaux. Le plan d'action pour 2015-2019 confirme, dans l'ensemble, que l'UE « intensifiera ses efforts en vue de promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels » et contient une liste détaillée d'objectifs généraux qui sont décomposés en objectifs plus modestes reliés à plusieurs séries d'actions planifiées et accompagnés d'indications relatives aux calendriers et aux acteurs concernés. Les droits économiques et sociaux ont, par exemple, été évoqués dans le contexte de l'égalité des genres et des droits des enfants. L'objectif n° 17 consiste à favoriser l'établissement d'un programme global en vue de promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels et indique les actions correspondantes suivantes :

³⁹ Monika Mayrhofer (éd.), « The global human rights protection governance system » (2015) FRAME Report Deliverable 4.2, disponible à l'adresse : <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2017/03/Deliverable-4.2.pdf> (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁴⁰ Cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'Homme et de démocratie (2012), disponible (en anglais) à l'adresse : https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020).

- « a. Faire en sorte que l'UE mette davantage l'accent sur les droits économiques, sociaux et culturels (DESC) dans le cadre de sa politique extérieure, y compris dans la programmation de son aide extérieure, tout en soulignant que les droits de l'homme sont indivisibles et interdépendants; souligner que la dimension "droits de l'homme" est clairement reconnue dans des domaines tels que la politique sociale, la santé, l'éducation, l'accès à la nourriture et à l'eau ou le niveau de vie; encourager et soutenir l'établissement de socles de protection sociale nationaux, ainsi qu'une couverture étendue de ces socles, et la mise en œuvre progressive de normes supérieures en matière de garanties sociales.
- b. Développer le renforcement des capacités et élaborer des orientations politiques et opérationnelles concernant les droits économiques, sociaux et culturels, de manière à ce que tous les membres concernés du personnel de l'UE et des États membres soient informés des traités internationaux en matière de droits économiques, sociaux et culturels, en particulier ceux qui ont trait aux principes et aux droits fondamentaux au travail (conventions fondamentales de l'OIT); envisager l'adhésion au protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
- c. Redoubler d'efforts pour protéger les défenseurs des droits de l'homme, y compris les partenaires sociaux, qui œuvrent au respect des droits économiques, sociaux et culturels, une attention particulière étant accordée aux défenseurs des droits de l'homme travaillant sur les droits des travailleurs, les questions relatives aux droits de l'homme en matière foncière et les peuples autochtones, dans le cadre notamment de l'accaparement des terres et du changement climatique. »

Outre cet objectif, le plan d'action prévoit un partenariat renforcé avec des organisations de la société civile et une analyse approfondie des accords en matière de libre-échange et d'investissements. Les droits économiques et sociaux ont été principalement traités dans le contexte de l'intégration des droits humains dans les actions intérieures et extérieures de façon continue et essentiellement dans le cadre de dialogues, de consultations, de rapports et d'une boîte à outils en vue de parvenir à une approche basée sur les droits en ce qui concerne la coopération au développement.

Le troisième plan d'action (proposé) pour la période de 2020 à 2024 est bien plus concis et moins détaillé que le précédent.⁴¹ Il ne contient plus de liste d'objectifs et d'actions correspondantes. Les droits économiques et sociaux sont abordés dans la section F qui comporte une liste d'objectifs généraux liés notamment à l'environnement, aux droits du travail, aux soins de santé et à la sécurité sociale. Cette liste demeure générale et ne se décline pas en étapes « mesurables ». La troisième section du plan d'action décrit les dialogues, la coopération et le plaidoyer comme les principaux moyens de promouvoir un système mondial de promotion et de protection des droits humains et de la démocratie.

Les plans d'action ont été complétés par une série d'"outils" qui comprennent des lignes directrices sur des sujets spécifiques⁴². Les lignes directrices peuvent conduire à l'identification de questions thématiques spécifiques dans le contexte d'un pays et à la mise

⁴¹ Voir <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/EN/JOIN-2020-5-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF> (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁴² Les lignes directrices suivantes sont particulièrement pertinentes : les mesures méthodologiques à prendre pour vérifier la compatibilité des droits fondamentaux au sein des instances préparatoires du Conseil ; les dialogues sur les droits humains ; la protection des défenseurs des droits humains ; l'amélioration de la réglementation (sur l'analyse des impacts sur les droits humains dans les évaluations d'impact des initiatives politiques liées au commerce) ; et la non-discrimination dans l'action extérieure.

en œuvre de mesures spécifiques, telles que des déclarations, des démarches, des dialogues, des visites sur le terrain, des formations ou une assistance financière.

Un point d'entrée essentiel du plaidoyer serait de compléter les plans d'action de l'UE par une analyse critique basée sur des expériences locales et l'évaluation des précédents efforts de mise en œuvre déployés par l'UE. Cette analyse devrait également fournir des exemples d'efforts fructueux et susceptibles de servir de modèles à de nouvelles initiatives de l'UE. Les objectifs figurant dans le plan d'action devraient être liés à des critères concrets et mesurables attribués à des institutions spécifiques afin que les progrès vers la réalisation deviennent mesurables. À cet égard, il est essentiel de mettre au point des indicateurs accessibles au public pour l'évaluation du degré de mise en œuvre. En outre, le plaidoyer pourrait également proposer des lignes directrices plus spécifiques consacrées aux droits économiques et sociaux, notamment des lignes directrices sur des droits spécifiques.

La responsabilité sociale des entreprises

La stratégie de l'UE (2011-2014) en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE) illustre bien la manière dont des initiatives internationales et différentes initiatives régionales peuvent interagir. La stratégie a développé les Principes directeurs des Nations Unies, le programme des Nations Unies pour le développement durable à l'horizon 2030, les travaux de l'Organisation internationale du travail sur la politique sociale et les travaux de l'OCDE sur le comportement responsable des entreprises. Le plan d'action de l'UE en faveur des droits humains et de la démocratie couvrant la période 2015-2019 a entériné les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits humains. De même, le plan d'action couvrant la période 2020-2024 indique que la mise en œuvre des Principes directeurs et l'élaboration de normes correspondantes sont des aspects prioritaires.

La stratégie de l'UE en matière de RSE a permis de recenser et de diffuser des bonnes pratiques et d'élaborer des plans d'action nationaux dans de nombreux pays. Une directive de l'UE datant de 2014 oblige les entreprises de plus de 500 employés à informer l'UE de questions environnementales, de questions sociales et de personnel, de respect des droits humains et de lutte contre la corruption⁴³.

Un document de travail de la Commission européenne datant de 2019 confirme que, conformément à la structure des obligations mise en place par les Principes directeurs des Nations Unies, la création de recours effectifs pour les violations commises par des entreprises tant à l'échelle de l'UE qu'au niveau national constitue une priorité⁴⁴. Ceci est un

⁴³ Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes.

⁴⁴ Voir *Commission Staff Working Document on Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business & Human Rights: Overview of Progress, SWD(2019) 143*, disponible à : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2019/EN/SWD-2019-143-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (dernière consultation le 20 juin 2020); à voir aussi, 'Shadow EU Action Plan on the Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights within the EU' by the Responsible Business Conduct Working Group of the European Parliament, disponible à : <https://responsiblebusinessconduct.eu/wp/wp->

point d'entrée important pour la société civile⁴⁵. Les activités de plaidoyer devraient également intégrer la promotion des recours pour les violations de droits humains des entreprises enregistrées dans l'UE causées par leurs propres actions et aussi par les actions de leurs filiales situées dans des *pays tiers*.

Sur le plan interne, la Charte des droits fondamentaux est censé jouer un rôle central dans l'évaluation des propositions législatives et de la législation existante⁴⁶. Sur le plan externe, l'article 3, paragraphe 5, du TUE affirme le rôle fondamental des droits humains et du droit international dans les relations extérieures de l'UE. La CJUE a confirmé que les institutions de l'UE étaient tenues de respecter les droits fondamentaux découlant de la Charte et des traités internationaux également dans ses actions extérieures⁴⁷. Les implications réelles et concrètes

[content/uploads/2019/03/SHADOW-EU-Action-Plan-on-Business-and-Human-Rights.pdf](#) (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁴⁵ Voir document de travail des services de la Commission sur la responsabilité sociale des entreprises, le comportement responsable des entreprises, et les entreprises et les droits humains : aperçu des progrès, SWD(2019) 143, disponible (en anglais) à l'adresse : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2019/EN/SWD-2019-143-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (dernière consultation le 20 juin 2020) ; voir également *Shadow EU Action Plan on the Implementation of the UN*

Guiding Principles on Business and Human Rights within the EU du groupe de travail du Parlement européen sur le comportement responsable des entreprises, disponible (en anglais) à l'adresse <https://responsiblebusinessconduct.eu/wp/wp-content/uploads/2019/03/SHADOW-EU-Action-Plan-on-Business-and-Human-Rights.pdf> (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁴⁶ Les consultations publiques menées par la Commission suivent généralement le schéma suivant :

Nouvelles propositions

Délai de quatre semaines pour présenter des observations sur les feuilles de route et les premières analyses d'impact

Délai de 12 semaines pour participer à des consultations publiques sur la portée, les priorités et la valeur ajoutée des propositions au moyen d'un questionnaire adapté

Délai de huit semaines pour les propositions législatives de la Commission

Application des lois

Délai de quatre semaines pour les projets d'actes délégués et d'exécution

Politiques et lois existantes

Délai de quatre semaines pour présenter des observations sur des évaluations et procéder à des « bilans de qualité »

Délai de 12 semaines pour participer à des consultations publiques pendant les évaluations au moyen d'un questionnaire adapté

Plateforme REFIT

La plateforme REFIT permet de recueillir des observations et des suggestions sur la manière dont des lois et des initiatives existantes peuvent être simplifiées et améliorées afin d'être plus efficaces et de réduire la charge réglementaire.

EU Login

La plupart de ces possibilités nécessitent un simple enregistrement afin de créer un compte EU Login grâce auquel il est possible de recevoir des notifications lorsque de nouvelles initiatives sont ajoutées dans des domaines d'intérêt.

⁴⁷ Arrêt du 14 juin 2016, Parlement c. Conseil, C-263/14, EU:C:2016:435, point 47 ; la Cour a également confirmé l'obligation faite aux institutions de l'UE de respecter le droit international coutumier, notamment dans ses relations extérieures, voir arrêt du 21 décembre 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, point 101 ; voir également Communication de la Commission, *Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne* (2010), disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0573&from=FR> (dernière consultation le 20 juin 2020).

de cette obligation sont toutefois souvent sujettes à interprétation⁴⁸. Si les obligations en matière de droits humains s'appliquent également aux actions extraterritoriales de l'UE, des difficultés peuvent toujours survenir en matière d'attribution des responsabilités. Dans une autre affaire, la CJUE a évité de se prononcer sur la question de savoir si les institutions de l'UE doivent respecter les droits fondamentaux dans la négociation et la conclusion d'accords internationaux avec des États non-membres de l'UE, alors que le Tribunal et l'avocat général avaient préconisé de telles obligations⁴⁹.

Les analyses d'impact susmentionnées pour les propositions législatives et la législation existante sont également mises en œuvre à l'égard des accords de libre-échange et d'investissements. Ces analyses réalisées avant, pendant et après une initiative correspondent aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation qui soulignent combien il est important de consulter les parties concernées, et notamment de procéder à des consultations publiques auprès d'acteurs de la société civile⁵⁰. La Commission mène toutefois ces consultations fréquemment sur invitation seulement. Pour être invitées, il serait opportun pour les ONG de prendre contact directement avec les délégations de l'UE et les réseaux d'ONG qui ont des relations de confiance avec la Commission européenne à Bruxelles.

Des analyses d'impact constituent un autre point d'entrée pour permettre à la société civile de préparer des analyses basées sur les droits économiques et sociaux et de contribuer à ces analyses dans le cadre de ces processus d'examen et de consultation⁵¹. Toutefois, ces consultations peuvent être conventionnelles et comme il est souvent malaisé de déterminer dans quelle mesure elles influencent ou façonnent réellement les initiatives respectives. La

⁴⁸ Olivier de Schutter, *The Implementation of the Charter of Fundamental Rights in the EU Institutional Framework*, étude de la DG « Politiques Internes » du Parlement européen (2016), p. 58 à 66, disponible (en anglais) à l'adresse :

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571397/IPOL_STU\(2016\)571397_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571397/IPOL_STU(2016)571397_EN.pdf) (dernière consultation le 20 juin 2020) ; id., « The CFREU and its Specific Role to Protect Fundamental and Social Rights », dans Filip Dorsemont, Klaus Lörcher, Stefan Clauwaert et Mélanie Schmitt (éd.), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation* (Hart Publishing 2019) 9–38.

⁴⁹ Arrêt du 21 décembre 2016, Conseil c. Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973.

⁵⁰ Voir « Meilleure réglementation : lignes directrices et boîte à outils » : https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr (dernière consultation le 20 juin 2020) ; voir également DG Commerce de la Commission européenne, Lignes directrices sur l'analyse des incidences sur les droits de l'Homme des initiatives en matière de politique commerciale dans le cadre des analyses d'impact, disponible (en anglais) à l'adresse : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153591.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁵¹ Voici des exemples de ces processus :

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives?&topic=NEIGHBOUR> ;

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives?&topic=FOREIGN> ;

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives?&topic=INTDEV> ;

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives?&topic=JUST> ;

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives?&topic=ASYL> ;

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12122-EU-Action-Plan-on-Human-Rights-and-Democracy-2020-2024> ;

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12240-EU-Action-Plan-of-Gender-equality-and-women-s-empowerment-in-external-relations-for-2021-2025-> ;

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/7566555-2020-EU-Justice-Scoreboard> (dernière consultation le 20 juin 2020).

Commission européenne ne réagit généralement pas publiquement à ces évaluations. Ceci étant donné, les analyses d'impact réalisées par la société civile devraient s'accompagner de revendications pour réagir aux évaluations.

2. Le Socle européen des droits sociaux

Le Socle européen des droits sociaux a été formellement adopté par le Parlement européen, le Conseil et la Commission en 2017 après avoir été désigné par la Commission Juncker comme une priorité stratégique⁵². L'initiative du Socle européen des droits sociaux porte sur trois grands domaines : l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables, et la protection et l'insertion sociales. Chacun de ces domaines est relié à un ensemble de principes semblables à une déclaration internationale des droits humains. En réalité, le Socle, bien qu'il s'agisse d'une initiative de droit souple, est considéré comme le « premier ensemble de droits sociaux proclamés par les institutions de l'UE depuis la Charte des droits fondamentaux adoptée en 2000 »⁵³. Il ne s'inspire toutefois pas explicitement des normes internationales en matière de droits économiques et sociaux.

La Commission Juncker a mis en place un mécanisme de suivi du Socle, intitulé « tableau de bord social », dont la structure est semblable à celle des ODD. Le tableau de bord détermine 12 domaines thématiques et relie chaque domaine à une série d'indicateurs⁵⁴. Les données fournies par le tableau de bord social permettent également de rédiger des rapports nationaux dans le cadre du Semestre européen (voir point II.3 ci-dessous). Le Parlement européen et le Comité économique et social européen⁵⁵ complètent ces initiatives par des analyses axées sur les entreprises privées à orientation sociale (que l'on qualifie d'économie sociale) ainsi que sur la « durabilité sociale »⁵⁶.

⁵² Parmi d'autres propositions législatives pertinentes de la Commission Juncker figurent des initiatives relatives à une Autorité européenne du travail, une initiative sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale des parents et des personnes ayant la garde d'enfants, une nouvelle directive sur des conditions de travail transparentes et prévisibles, et la réforme des règles en matière de coordination de la sécurité sociale, voir <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9240&furtherNews=yes> (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁵³ Voir <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=fr> (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁵⁴ Voir <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators> (dernière consultation le 20 juin 2020) ; il existe une initiative parallèle dans le cadre du tableau de bord de la justice dans l'UE afin de « renforcer l'efficacité de la justice » et d'« ouvrir la voie à un environnement plus favorable aux investissements, aux entreprises et aux citoyens », voir https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_fr (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁵⁵ Voir étude du Parlement européen réalisée par Quentin Liger et al, *Social Economy* (2016), disponible (en anglais) à l'adresse : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU\(2016\)578969_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU(2016)578969_EN.pdf) (dernière consultation le 30 juin 2020) et étude du Comité économique et social européen réalisée par José Luis Monzón Campos et Rafael Chaves Ávila, « L'économie sociale dans l'Union européenne » (2012), disponible à l'adresse : <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-fr-c.pdf> (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁵⁶ Voir étude du Parlement européen réalisée par Jennifer McGuinn et al, *Social Sustainability: Concepts and Benchmarks* (2020), disponible (en anglais) à l'adresse : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648782/IPOL_STU\(2020\)648782_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648782/IPOL_STU(2020)648782_EN.pdf) (dernière consultation le 30 juin 2020).

La Commission von der Leyen s'est engagée à présenter un plan d'action visant à mettre pleinement en œuvre le Socle européen des droits sociaux⁵⁷. Ces mesures de mise en œuvre englobent des initiatives relatives au salaire minimum, à un régime européen d'assurance des prestations de chômage, à un régime de soutien pour les enfants et les jeunes (garantie européenne pour l'enfance et garantie pour la jeunesse) et à des investissements dans le cadre du Fonds social européen plus.

Dans le cadre du Socle européen des droits sociaux et de l'économie sociale, plusieurs points d'entrée semblent particulièrement pertinents pour le plaidoyer en faveur des droits économiques et sociaux. La société civile peut :

- élaborer un « pacte social »⁵⁸ parallèle afin de compléter le pacte vert de la Commission européenne ;
- participer à l'analyse et aux consultations relatives au plan d'action visant à mettre en œuvre le Socle européen des droits sociaux ; la Commission invite toutes les parties intéressées à présenter leur avis, dans un premier temps, sur une initiative relative au salaire minimum avant novembre 2020⁵⁹ ;
- mener des activités de plaidoyer en faveur du renforcement des droits économiques et sociaux dans le tableau de bord social en affinant ses indicateurs et en les reliant aux ODD, à l'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement ainsi qu'aux données de l'OCDE ;
- mettre au point un tableau de bord sur les droits économiques et sociaux pour l'UE et les pays du voisinage méditerranéen, proposant des indicateurs spécifiques et constituant une base de données publique sur les politiques extérieures de l'UE à la lumière des droits économiques et sociaux ;

⁵⁷ Voir orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024, « Une Union plus ambitieuse : mon programme pour l'Europe », disponible à l'adresse : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁵⁸ Voir également la proposition du Réseau européen de lutte contre la pauvreté: <https://www.eapn.eu/working-for-a-green-and-social-deal-that-ends-poverty-eapn-response-to-the-annual-sustainable-growth-strategy-2020/>.

⁵⁹ Voir https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_20_20 (dernière consultation le 20 juin 2020) ; l'adresse du site Web consacré à cette initiative pour envoyer ses observations est la suivante : <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/8257efae-81ed-bee9-ccab-e143deae5ea2> (dernière consultation le 20 juin 2020) ; la proposition de calendrier pour la mise en œuvre du Socle est la suivante : **1^{er} trimestre 2020** – Première phase de consultation des partenaires sociaux sur les salaires minimums, Plan d'investissement pour une Europe durable – Plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe, Fonds pour une transition juste, Stratégie européenne en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, suivie de mesures contraignantes en matière de transparence des rémunérations, Stratégie actualisée en matière de compétences pour l'Europe ; Stratégie industrielle, Stratégie en faveur des PME, Rapport sur la démographie ; **2^e trimestre 2020** – Garantie renforcée pour la jeunesse, Plan d'action actualisé en matière d'éducation numérique ; **3^e trimestre 2020** – Sommet sur le travail via une plateforme, Espace européen de l'éducation ; **4^e trimestre** – Législation sur les services numériques, Livre vert sur le vieillissement, Plan européen de lutte contre le cancer, Initiative sur l'égalité et l'inclusion des Roms, Régime européen de réassurance des prestations de chômage ; **2021** – Plan d'action pour mettre en œuvre le Socle européen des droits sociaux, Garantie pour l'enfance, Plan d'action pour l'économie sociale, Stratégie en faveur des personnes handicapées, Vision à long terme pour les régions rurales.

- relier les activités de plaidoyer à des domaines prioritaires du Socle européen des droits sociaux, notamment le salaire minimum, le socle de la protection de la sécurité sociale⁶⁰ et la protection des groupes vulnérables ;
- mener des activités de plaidoyer en faveur d'un lien plus fort entre du Socle européen des droits sociaux, la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la Charte sociale européenne.

Le pacte vert européen

Le plan d'action en faveur des droits humains et de la démocratie couvrant la période 2020-2024 vient de confirmer la protection de l'environnement comme l'une des priorités politiques de la Commission von der Leyen. Le pacte vert européen dresse une feuille de route assortie d'actions⁶¹ ayant pour objectif de rendre l'économie européenne durable. Ces actions combinent des initiatives de planification (plans d'action et stratégies), des investissements (au moins 1 000 milliards d'euros), des réglementations légales et la création de coalitions.

L'initiative fournit plusieurs points d'entrée pour le plaidoyer en faveur des droits économiques et sociaux. La société civile peut :

- élaborer un plan d'action parallèle qui présente des actions concrètes et les relie à des indicateurs spécifiques pour la mise en œuvre du pacte vert en tenant compte des droits économiques et sociaux ; il faudrait notamment établir des liens entre les objectifs environnementaux et les instruments internationaux relatifs aux droits humains, la Charte sociale européenne, le Socle européen des droits sociaux et la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁶² ;
- plaider en faveur d'un lien très étroit entre le pacte vert européen, les ODD et les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits humains, en mettant l'accent sur le fait que le pacte vert est également intégralement lié à la deuxième priorité politique de la Commission : « une économie au service des personnes » qui consiste notamment à réduire la pauvreté et les inégalités ;

⁶⁰ Rapport du rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme (Philip Alston), 'Implementation of the right to social protection through the adoption by all States of social protection floors' (GA A/69/297), 11 août 2014.

⁶¹ Voir Communication de la Commission sur le pacte vert pour l'Europe, disponible à l'adresse : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_fr.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020) ; pour un aperçu des principales actions, voir https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication-annex-roadmap_fr.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁶² L'étude réalisée pour le Parlement européen par Elisa Morgera, « La biodiversité comme droit de l'homme et ses implications pour l'action extérieure de l'Union » (2020), montre en quoi l'obligation de protéger la biodiversité est liée à plusieurs droits humains et à différents domaines thématiques, notamment les relations extérieures et de la politique commerciale de l'UE ; disponible (en anglais) à l'adresse : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603491/EXPO_STU\(2020\)603491_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603491/EXPO_STU(2020)603491_EN.pdf) (dernière consultation le 30 juin 2020).

- surveiller les régimes de financement du pacte vert, notamment la proposition du Fonds pour une transition juste, en appliquant la méthode d'examen des budgets publics et des dépenses publiques sur la base des droits économiques et sociaux (voir la troisième partie ci-dessous) ;
- contribuer aux analyses réalisées pendant le processus législatif de la proposition de règlement établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat) ;
- participer activement et de manière critique aux consultations qui ont lieu au sein du Comité économique et social européen et du pacte européen pour le climat ;
- surveiller étroitement les initiatives nationales et les décisions budgétaires relatives à la mise en œuvre du pacte vert, afin de conjuguer le « verdissement » des budgets et l'« ingénierie sociale », en particulier en ce qui concerne la privatisation des services, le socle de protection sociale et la protection des groupes sociaux vulnérables.

3. Le Semestre européen

Comme indiqué ci-dessus, le Socle européen des droits sociaux vise à rendre le Semestre européen « plus social » par l'intermédiaire de son tableau de bord social. Le Semestre européen a été créé pour répondre à la crise financière et économique et a pour but de parvenir à une coordination plus intégrée des politiques économiques et budgétaires entre les États membres. En d'autres mots, les politiques budgétaires et économiques de chaque État membre sont maintenant soumises à un contrôle plus strict au sein de l'architecture institutionnelle de l'UE pour la gouvernance économique et sociale.

Le Semestre européen est un cycle périodique, qui s'étend de novembre à juillet et au cours duquel les États membres discutent de leurs différentes prévisions budgétaires et de leurs réformes économiques avant de les adopter. Ce processus est supervisé par les institutions de l'UE qui adressent des recommandations à chaque pays. Les obligations des États en matière de présentation de rapports concernent les politiques budgétaires, les politiques macroéconomiques et les grandes politiques économiques et de l'emploi. Plusieurs rapports et examens débouchent, tous les ans au mois de mai, sur des recommandations propres à chaque pays. Le Semestre européen est suivi par un « Semestre national » qui se déroule après le mois de juillet et pendant lequel les États membres examinent et adoptent leurs budgets et leurs politiques en interne⁶³.

Le processus du Semestre européen concerne surtout la Commission, le Conseil de l'Union européenne, le Conseil européen et les États membres. En outre, le Parlement européen y participe essentiellement par des invitations au dialogue et un conseil consultatif composé de

⁶³ Pour une présentation du Semestre européen, voir étude du Parlement européen réalisée par Angelos Delivorias et Christian Scheinert, *Introduction to the European Semester: Coordinating and monitoring economic and fiscal policies in the EU* (2019), disponible (en anglais) à l'adresse : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644214/EPRS_IDA\(2019\)644214_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644214/EPRS_IDA(2019)644214_EN.pdf) (dernière consultation le 20 juin 2020).

quatre experts indépendants, le comité budgétaire européen, fonctionnera jusqu'en 2022. Étant donné que les politiques fiscales et budgétaires relèvent des compétences fondamentales de chaque État membre, il n'est pas surprenant que la société civile ne puisse exercer son influence à l'échelle de l'UE que de façon indirecte, le cas échéant. En réalité, il est reproché au processus du Semestre européen de marginaliser le Parlement européen et les parlements nationaux ainsi que la société civile⁶⁴.

Comme indiqué ci-dessus, la Commission von der Leyen prévoit d'établir une corrélation plus étroite entre le Semestre européen et les préoccupations environnementales et les ODD. Il sera par ailleurs demandé à la Commission de présenter des rapports au Parlement européen avant chaque étape importante du cycle⁶⁵.

Dans le cadre du Semestre européen, l'on commence aussi à examiner des questions relatives aux droits fondamentaux qui pourraient donc également figurer dans les recommandations propres à chaque pays. Comme indiqué ci-dessus, le tableau de bord social et le tableau de bord de la justice fournissent des informations importantes pour le Semestre européen à cet égard, bien que l'appréciation générale des droits fondamentaux et, en particulier, des droits sociaux reste assez limitée⁶⁶.

La société civile pourrait prendre part au Semestre européen de différentes manières :

- en examinant les recommandations adressées à chaque pays et en présentant des communications ciblées au Parlement européen, qui obtiendra un rôle légèrement plus important au cours du cycle et participe à un « dialogue économique » avec la Commission sur les recommandations propres à chaque pays ; les activités de plaidoyer de la société civile devraient cibler directement la Commission et les autorités nationales ;
- en adressant des requêtes stratégiques au Parlement européen relatives aux violations de droits découlant des décisions des États membres en matière de politique budgétaire et économique ;
- en rassemblant des informations propres à chaque pays qui synthétisent les recommandations découlant de l'Examen périodique universel et d'autres organes internationaux et régionaux chargés de surveiller l'application des traités (Nations Unies et Conseil de l'Europe) ainsi qu'en articulant plus étroitement les recommandations sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE et sur d'autres obligations régionales et internationales en matière de droits humains ;

⁶⁴ Ibid., p. 20 à 25.

⁶⁵ Ibid., p. 25 à 26 ; voir également étude du Parlement européen réalisée par Nora Milotay, « La gouvernance sociale dans l'Union européenne : gouverner des systèmes complexes » (2020), p 10 à 15, disponible (en anglais) à l'adresse :

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/614579/EPRS_IDA\(2017\)614579_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/614579/EPRS_IDA(2017)614579_FR.pdf) (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁶⁶ Voir le rapport par le Réseau européen de lutte contre la pauvreté, « Placer les droits sociaux et la réduction de la pauvreté au cœur de la réponse de l'UE à la COVID-19 » (2020), disponible à l'adresse :

<https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/05/EAPN-EAPN-Assessment-of-2020-Country-Reports-with-alternative-CSRs-4405.pdf> (dernière consultation le 20 juin 2020).

- en menant des activités de plaidoyer en faveur du perfectionnement et du renforcement des tableaux de bord et d'une prise en considération accrue des préoccupations relatives aux droits fondamentaux à tous les stades du processus d'examen et de recommandation⁶⁷ ;
- en plaidant en faveur d'une durabilité sociale plus robuste⁶⁸ et de la participation directe d'organisations de la société civile aux différentes étapes du Semestre européen ;
- en déposant des plaintes stratégiques auprès du médiateur européen.

4. Les droits économiques et sociaux dans les accords d'association, de libre-échange et de développement

L'article 3, paragraphe 5, et les articles 8 et 21 du TUE consacrent l'importance des droits humains dans l'action extérieure de l'Union. Le plan d'action en faveur des droits humains et de la démocratie couvrant la période 2020-2024 confirme que les droits humains « feront l'objet d'une promotion systématique et cohérente dans tous les domaines de l'action extérieure de l'UE (commerce, environnement et développement, par exemple) ». La présente étude met en évidence des points d'entrée dans trois domaines stratégiques : le voisinage, le commerce et le développement.

4.1. Les politiques de voisinage et les politiques commerciales vis-à-vis des pays du sud de la Méditerranée

Les droits humains font partie intégrante de la politique européenne de voisinage. Le processus de Barcelone et la politique européenne de voisinage (PEV) qui en a résulté établissent le cadre d'une institutionnalisation plus poussée des relations commerciales entre l'UE et les pays du sud de la Méditerranée⁶⁹. La PEV s'appuie sur des accords de partenariat et de coopération ou sur des accords d'association dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. L'UE a créé un réseau d'accords d'association, qui comprend des accords de libre-échange réciproques, avec tous les pays de la région, à l'exception de la Libye et de la Syrie. Ces accords servent de base à des Priorités de partenariat spécifiques à chaque pays et

⁶⁷ Pour une première analyse, voir étude du Parlement européen réalisée par Olivier de Schutter, *The Implementation of the Charter of Fundamental Rights in the EU Institutional Framework* (2016), p. 26 à 41, disponible (en anglais) à l'adresse :

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571397/IPOL_STU\(2016\)571397_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571397/IPOL_STU(2016)571397_EN.pdf) (dernière consultation le XX juin 2020).

⁶⁸ Étude du Parlement européen réalisée par Jennifer McGuinn et al, *Social Sustainability: Concepts and Benchmarks* (2020), disponible (en anglais) à l'adresse :

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648782/IPOL_STU\(2020\)648782_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648782/IPOL_STU(2020)648782_EN.pdf) (dernière consultation le XX juin 2020).

⁶⁹ Pour une analyse détaillée, voir le rapport d'EuroMed Droits, *La promotion des droits économiques et sociaux dans la région euro-méditerranéenne : analyse des relations économiques et financières entre l'Union européenne et les Pays du Sud de la Méditerranée* (2016), disponible à l'adresse :

https://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/02/2017_REMDH-Ecosoc-2-FR.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020).

à des dialogues permanents sur des réformes réglementaires, notamment sur les droits humains et l'État de droit. Dans le cadre de la PEV, la Commission prépare actuellement des accords de libre-échange complets et approfondis (ALECA) avec la Jordanie, le Maroc et la Tunisie.

Dans son plan d'action en faveur des droits humains et de la démocratie 2020-2024, l'UE s'engage à « [i]ntégrer efficacement les droits économiques, sociaux, culturels et du travail dans les dialogues sur les droits de l'homme menés par l'UE avec les pays tiers, tout en mettant en place des synergies avec d'autres consultations et avec les missions de suivi SPG+/TSA »⁷⁰. L'expérience montre toutefois que les accords de libre-échange existants peuvent nuire aux droits économiques et sociaux dans des pays voisins⁷¹. La libéralisation des marchés et les incitations commerciales peuvent, par exemple, rendre l'accès au marché du travail de plus en plus difficile pour les groupes ruraux ou marginalisés et entraîner un affaiblissement de la protection du travail.

La poursuite de l'analyse critique des politiques commerciales et des instruments de la politique de voisinage par les organisations de la société civile reste un domaine d'intervention essentiel du plaidoyer. **La société civile peut:**

- réclamer une plus grande transparence et une participation significative des organisations de la société civile dans les processus de négociation des accords de libre-échange (ALE) et des ALECA ainsi que dans l'élaboration des stratégies nationales et des dialogues permanents ;
- faire pression pour une meilleure évaluation des droits humains, notamment un contrôle permanent des droits humains dans les ALE existants grâce à la participation réelle et durable des organisations de la société civile ;
- favoriser un rapprochement encore plus grand entre les clauses relatives aux droits humains figurant dans les accords d'association et les priorités de partenariat et le plan d'action de l'UE en faveur des droits humains et de la démocratie ainsi que les

⁷⁰ Le plan d'action précise également ce qui suit : « Veiller à établir des liens et des synergies entre les relations bilatérales de l'UE (y compris les dialogues politiques, les dialogues sur les droits de l'homme et les dialogues sur les politiques sectorielles, le suivi des droits de l'homme et du travail au titre du SPG, et les travaux sur les droits des travailleurs dans le cadre des ALE) et ses relations multilatérales. Continuer à mettre l'accent sur le suivi. / Définir des points d'action concrets pour chaque réunion du dialogue sur les droits de l'homme et chaque série de consultations avec les pays partenaires et en assurer le suivi, en tenant particulièrement compte des objectifs de suivi SPG+/TSA dans le cadre des dialogues avec les pays bénéficiaires du SPG. / Renforcer la mise en œuvre des dispositions relatives aux droits de l'homme dans la politique commerciale de l'UE, notamment par l'intermédiaire du SPG et en promouvant les droits des travailleurs dans le cadre des ALE. Exploiter tout le potentiel des mécanismes de suivi et promouvoir davantage la transparence, la sensibilisation et le dialogue avec les parties prenantes. / Tirer pleinement parti des synergies entre les dialogues politiques et les dialogues sur les politiques sectorielles, y compris en matière d'appui budgétaire, pour promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit dans les pays partenaires. / Intégrer systématiquement les principes et les normes en matière de droits de l'homme dans la coopération bilatérale et régionale de l'UE, en renforçant et en actualisant la méthodologie de la boîte à outils intitulée "Une approche de la coopération au développement de l'UE fondée sur les droits, englobant tous les droits de l'homme". »

⁷¹ EuroMed Droits, « Faire progresser les droits économiques et sociaux dans la région EuroMed : Analyser les relations économiques et financières entre l'Union européenne et les pays du sud de la Méditerranée (2016) p. 19 à 28.

priorités politiques de la Commission ; les analyses d'impact sur le développement durable des ALECA avec la Tunisie et le Maroc contiennent, par exemple, une « analyse environnementale supplémentaire » susceptible d'être rattachée à la priorité environnementale de l'actuelle Commission⁷² ;

- recueillir des éléments de preuve sur le terrain et publier des rapports parallèles sur les effets des politiques commerciales de l'UE afin de produire un autre rapport que le rapport annuel de l'UE sur les droits humains et la démocratie⁷³ ; ce rapport annuel parallèle doit réunir des informations sur la manière dont l'UE ne respecte pas les normes fondamentales en matière de droits humains dans ses relations extérieures ;
- rédiger des lignes directrices parallèles sur les considérations en matière de droits humains dans les relations extérieures de l'UE, en s'appuyant, notamment, sur les lignes directrices existantes du SEAE sur les dialogues en matière de droits humains avec les pays non membres de l'Union ;
- mettre au point un tableau de bord des droits économiques et sociaux concernant les relations extérieures de l'UE afin de fournir des analyses dans une série de domaines spécifiques liés à un ensemble d'indicateurs qui peuvent constituer des points de repère importants pour l'évaluation des droits humains dans les relations extérieures de l'UE⁷⁴ ; la société civile pourrait, par exemple, commencer par identifier des domaines de la stratégie « Le commerce pour tous » de la Commission et les relier à des indicateurs correspondants ; ces informations pourraient ensuite renseigner et orienter les analyses de l'impact du commerce sur le développement durable par des tiers ;
- soumettre les Priorités de partenariat de la Commission européenne et le SAEA pour chaque pays à une évaluation rigoureuse des droits humains ;
- recueillir des éléments de preuve sur les effets négatifs des politiques de commerce extérieur de l'UE et présenter ces éléments aux organes des Nations Unies chargés de surveiller l'application des traités relatifs aux droits humains ; les activités de plaidoyer s'y rapportant devraient s'appuyer sur les Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels et sur les Principes directeurs des Nations Unies pour l'étude de l'impact des réformes économiques sur les droits humains ;
- encourager les instances préparatoires du Conseil de l'Union européenne à prendre en considération les recommandations pertinentes du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies et des comités des Nations Unies, afin de déterminer de quelle

⁷² Voir Évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable réalisée par ECORYS pour la Commission européenne à l'appui des négociations d'un ALECA entre l'UE et le Maroc, disponible (en anglais) à l'adresse : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/october/tradoc_151799.pdf (dernière consultation le XX juin 2020).

⁷³ Ce rapport doit, en particulier, être communiqué à la sous-commission des droits de l'Homme du Parlement européen qui est chargée de préparer la résolution du Parlement européen sur le rapport annuel de l'UE.

⁷⁴ Voir pour une importante ligne directrice pratique sur la manière de procéder, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (Olivier De Schutter), *Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements* (A/HRC/19/59/Add.5), 19 décembre 2011.

façon l'UE peut contribuer à remplir les obligations internationales en matière de droits humains ; ces activités de plaidoyer devraient viser le groupe de travail Mashreq/Maghreb (MaMa), le Comité de la politique commerciale, le groupe des conseillers pour les relations extérieures (RELEX), le groupe « Coopération au développement » et le groupe « Droits de l'Homme » (COHOM).

4.2. Le nouvel Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI)

Au titre du cadre financier pluriannuel de l'UE pour la période 2014-2020, plusieurs instruments financiers de l'UE vont expirer fin 2020. Il s'agit, notamment, de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH), de l'instrument de coopération au développement (DCI), de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP), de l'instrument européen de voisinage (IEV) et du fonds européen de développement (FED)⁷⁵. La Commission Juncker a introduit une proposition législative établissant un instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) qui permettrait de restructurer plus de dix instruments financiers en un seul instrument général. Les évaluations des différents instruments financiers ont montré qu'il était nécessaire de mettre en place une meilleure coordination et de simplifier le processus afin que l'UE puisse prendre des décisions de financement plus rapides et plus souples⁷⁶.

Plusieurs problèmes ont été décelés, notamment le fait que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ne peuvent plus bénéficier d'une coopération bilatérale de l'UE au titre du DCI existant, bien que ces pays aient besoin d'un soutien supplémentaire. L'appel en faveur d'un instrument de financement plus souple reflète en partie des préoccupations relatives au rétrécissement de l'espace dédié aux organisations de la société civile dans un grand nombre de ces pays. Il est également motivé par la crise migratoire/des réfugiés et par l'intérêt correspondant de l'UE de garantir la coopération des pays situés à ses frontières.

Le processus législatif relatif à l'IVCDCI au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 est toujours en cours. La proposition de la Commission évoque les droits économiques et sociaux dans le contexte des principes généraux qui s'appliquent aux instruments financiers dans le cadre d'une approche générale fondée sur les droits. Elle confirme que les droits économiques et sociaux font partie intégrante de domaines d'intervention de programmes thématiques, sans fournir de plus amples informations à cet égard. Le Comité économique et social a souligné, dans son avis sur la proposition législative, l'importance des droits économiques et sociaux et a également mis en évidence la nécessité

⁷⁵ Pour une liste complète, voir proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (COM/2018/460 final), disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2018:460:FIN> (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁷⁶ Ibid.

du dialogue social et de la protection des organisations de la société civile⁷⁷. Lors de la première lecture de la proposition au Parlement européen, celui-ci a proposé plusieurs amendements à la proposition. Il a notamment proposé d'augmenter d'au moins deux milliards le financement octroyé aux droits humains, à la démocratie et à la société civile et a demandé un renforcement des conditions liées au respect des droits humains dans les décisions de financement. Le Parlement européen a également mis l'accent sur les droits économiques et sociaux à plusieurs reprises et, surtout, il a fait référence à des instruments internationaux et régionaux pertinents en matière de droits économiques et sociaux⁷⁸.

Compte tenu de l'importance et de l'ampleur économique de cet instrument de financement rationalisé, les organisations de la société civile devraient suivre de très près le processus législatif et participer activement aux consultations et aux évaluations relatives à la proposition et à ses amendements. Les principaux points d'entrée pour fournir de commentaires sur le processus législatif sont du ressort du Comité économique et social et des commissions du Parlement européen. **Les activités de plaidoyer de la société civile doivent viser à :**

- inclure résolument les considérations en matière de droits économiques et sociaux dans les régimes financiers, notamment les exigences relatives aux évaluations fondées sur les droits humains avant, pendant et après l'exécution des subventions ;
- élaborer des lignes directrices et identifier des exemples pratiques pour des évaluations plus rigoureuses et plus efficaces ;
- établir des liens cohérents entre les exigences en matière de droits économiques et sociaux découlant de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, de la Charte sociale européenne et d'instruments internationaux, notamment des traités relatifs aux droits humains et des ODD ;
- établir des liens explicites entre les droits économiques et sociaux et d'autres objectifs comme la protection sociale, les effets sur l'inégalité, la protection de l'environnement et la responsabilité sociale des entreprises,;

⁷⁷ Voir avis du Comité économique et social européen sur « L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale et l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire » (EESC 2018/04060), point 1.1.10, voir également points 2.1.15 et 2.1.16.

⁷⁸ Voir résolution législative du Parlement européen [P8_TA-PROV(2019)0298], disponible à l'adresse : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/03-27/0298/P8_TA-PROV\(2019\)0298_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/03-27/0298/P8_TA-PROV(2019)0298_FR.pdf). La proposition d'amendement 253 indique par exemple : « [...] sont exécutées dans le plein respect du droit international relatif aux droits de l'homme ainsi que des orientations, principes et conventions convenus au niveau international, notamment des principes pour l'investissement responsable, des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, des principes de la FAO pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires, des conventions et normes de l'OIT, de la convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, des principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, des directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » ; plusieurs commissions du Parlement européen ont également mis l'accent sur les droits économiques et sociaux dans leurs avis.

– mener des activités de plaidoyer en faveur d'un processus continu de contrôle d'initiatives financières réunissant le Parlement européen ainsi que des organisations locales et transnationales de la société civile.

TROISIÈME PARTIE : mise en évidence de points d'entrée stratégiques

L'analyse de « points d'entrée stratégiques » pour le plaidoyer en faveur des droits économiques et sociaux passe par la désignation d'instances appropriées, de stratégies et de domaines thématiques prioritaires. Au sein du réseau institutionnel à niveaux multiples de l'UE, ces choix sont complexes et exigent un niveau de différenciation stratégique plus élevé⁷⁹. Par exemple, les politiques relatives aux marchés ne sont pas directement liées aux politiques sociales de l'UE, les compétences sont partagées entre l'UE et ses États membres selon l'objectif réglementaire poursuivi, et les politiques intérieures de l'UE et les lois applicables diffèrent de ses politiques extérieures et de ses régimes réglementaires. En outre, dans bien des cas, plusieurs institutions de l'UE interviennent dans un domaine d'action donné et leurs activités sont complétées par celles d'autres acteurs nationaux, régionaux et internationaux.

Cependant, tous ces acteurs et structures institutionnelles ont un aspect en commun ; les effets de l'ensemble des actions et des instruments réglementaires ne peuvent être évalués qu'à l'échelle locale. L'une des recommandations centrales figurant dans la présente étude consiste donc à mettre l'accent sur la formation, l'application et l'élaboration de mesures visant à évaluer le respect des droits humains, en particulier sur l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs relatifs aux droits humains et d'analyses d'impact dans le domaine des droits économiques et sociaux⁸⁰. Les institutions de suivi au niveau local, régional et international s'appuient de plus en plus non seulement sur des rapports de plaidoyer sur des cas spécifiques de violations des droits humains, mais aussi sur des aspects systémiques.

Les organes de décision politique de l'UE et au niveau national ont besoin d'informations sur les effets de leurs politiques. Pour cela, il est indispensable que la société civile développe des outils permettant d'examiner ces politiques du point de vue de leur impact sur les droits humains et de vérifier les données qui sont utilisées et fournies par les gouvernements et l'UE.

Il est essentiel de « convertir » des expériences locales en mesures visant à évaluer le respect des droits humains pour mener des activités de plaidoyer efficaces auprès d'instances nationales, régionales ou internationales.

⁷⁹ Voir EuroMed Droits, *Guide de formation sur le plaidoyer européen : décrypter le labyrinthe institutionnel de l'UE et influencer ses relations avec les pays sud-méditerranéens* (2016), disponible à l'adresse :

<https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2018/06/REMDH-EU-TrainingGuide-FR-FINAL-WEB.pdf> (dernière consultation le XX juin 2020) ; pour le guide interactif correspondant sur le plaidoyer auprès de l'UE, voir : <https://euromedrights.org/training-path-program/> (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁸⁰ Haut-Commissariat des droits de l'Homme des Nations Unies, *Indicateurs des droits de l'homme : guide pour mesurer et mettre en œuvre* (HCDH 2012), disponible à l'adresse :

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_fr.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020) ; pour une étude plus détaillée de la question, voir Todd Landman, « Measuring Human Rights: Principle, Practice and Policy » (2004) 26 *Human Rights Quarterly* 906–931 ; Sally Engle Merry, « Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance » (2011) 52 *Current Anthropology* (Supplement 3), disponible (en anglais) à l'adresse : <http://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/657241> (dernière consultation le 20 juin 2020).

1. Plaidoyer direct auprès des institutions de l'UE

Le plaidoyer direct auprès des institutions de l'UE constitue un rouage essentiel, mais pas exclusif, des feuilles de route en matière de plaidoyer. Les points d'entrée évoqués le long de la deuxième partie de la présente étude nécessitent de sélectionner avec soin les institutions compétentes au sein de l'UE en fonction du sujet de plaidoyer spécifique. En outre, la contribution des différentes institutions et agences de l'UE à une seule question ou à un seul domaine d'action requiert une approche pluraliste.

Comme souligné précédemment, les activités de plaidoyer visant directement des institutions de l'UE ont plus de chance d'aboutir lorsqu'elles sont menées à un niveau institutionnel inférieur⁸¹ : au sein du Parlement européen, il s'agit notamment de mener des activités de plaidoyer auprès des commissions et des intergroupes compétents qui traitent du sujet en question ou auprès des membres de la délégation du Parlement pour la Méditerranée et le Moyen-Orient ; au sein de la Commission européenne, le plaidoyer doit s'adresser aux membres du personnel des DG chargées d'un domaine d'action spécifique ; il en va de même pour les membres du SEAE, du groupe de coordination de l'action extérieure (EXCO), du bureau du représentant spécial de l'UE pour les droits de l'Homme ou les membres des délégations de l'UE, en particulier s'ils disposent d'un point de contact pour les droits humains et d'un agent de liaison pour les défenseurs des droits humains ; au sein du Conseil européen, les activités de plaidoyer peuvent cibler les membres de groupes de travail chargés de préparer des travaux sur une question spécifique qui contribuent ensuite aux travaux du Conseil européen. En plus des principales institutions de l'UE, il est aussi possible de mener des activités de plaidoyer dans le cadre de plateformes existantes qui favorisent la participation de la société civile au sein de l'UE, comme l'unité « Évaluation des politiques » du Comité économique et social européen⁸². Enfin, des efforts de plaidoyer peuvent également viser à adresser des pétitions directement au Parlement européen ou à déposer des plaintes auprès du médiateur européen.

2. Élaboration d'indicateurs axés sur les droits économiques et sociaux et de méthodes permettant de mesurer l'incidence des politiques

Comme cela a été souligné précédemment, il devient de plus en plus important d'élaborer et d'appliquer des indicateurs axés sur les droits humains. Les travaux sur les droits humains réalisés sur la base d'indicateurs, souvent qualifiés aussi de mesures et de points de repère en matière de droits humains, peuvent prendre différentes formes⁸³. Il peut notamment s'agir

⁸¹ Chaque institution et organe de l'UE publie sur son site web des organigrammes actualisés qui permettent d'identifier les bureaux et les membres du personnel responsables ; en outre, l'UE propose un répertoire actualisé de tous ses membres du personnel : <https://op.europa.eu/en/web/who-is-who>.

⁸² Pour les points d'entrée liés à l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, voir le point III.5 ci-dessous.

⁸³ Maria Green, « What we talk about when we talk about Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement » (2001) 23 *Human Rights Quarterly* 1062 ; Todd Landman et Edzia Carvalho, *Measuring Human Rights* (Routledge 2009).

de recueillir des données statistiques et de les analyser, mais aussi de formuler des questions qui décomposent des problèmes complexes en ensembles plus concrets de questions pertinentes. Ainsi, les indicateurs peuvent permettre, par exemple, de déterminer les mesures qui ont été prises par des États en vue de la réalisation de certains droits, d'examiner la qualité et l'efficacité des mesures adoptées et d'évaluer les résultats effectivement obtenus. Grâce aux indicateurs, des sujets complexes deviennent plus accessibles et évaluables. Ils facilitent également la mise en évidence de questions souvent mises de côté ou totalement ignorées. Ils fournissent des éléments de preuve importants lors du processus d'élaboration ou de suivi des politiques au niveau local, régional et international et peuvent aider les décideurs politiques dans l'élaboration d'approches spécifiques à certains pays ou à certaines questions.

Plusieurs institutions et gouvernements de l'UE utilisent des indicateurs⁸⁴, mais ce recours institutionnel et gouvernemental nécessite un complément et un contrôle parallèles de la part de la société civile, car les indicateurs peuvent présenter des zones d'ombre et refléter des choix stratégiques antérieurs.

Le plaidoyer en faveur des droits économiques et sociaux gagne en qualité et en efficacité s'il contrecarre ou complète l'analyse officielle des institutions de l'UE au moyen de la propre analyse des organisations de la société civile basée sur des indicateurs. Le Haut-Commissariat des droits de l'Homme des Nations Unies a mis au point des outils d'information pour la société civile sur les indicateurs des droits humains⁸⁵. L'Agence des droits fondamentaux de l'UE utilise aussi des indicateurs dans son analyse des droits fondamentaux au sein de l'UE⁸⁶. Ces travaux distinguent généralement trois types d'indicateurs. Les indicateurs structurels servent à évaluer le contexte de la protection des droits humains, notamment en mesurant la disponibilité d'engagements formels à l'égard de normes internationales en matière de droits humains, l'adoption de textes de loi relatifs aux droits humains ou la mise en place de mécanismes de contrôle et de plainte et la formation correspondante des responsables. Ces indicateurs permettent d'évaluer le degré de préparation et les capacités en matière de protection des droits humains. Les indicateurs de méthode servent à évaluer la possibilité de

⁸⁴ Dans son plan d'action en faveur des droits humains et de la démocratie 2015-2019, l'UE a fait référence à des indicateurs concernant l'évaluation des dialogues sur les droits humains et appelé à soutenir les travaux du HCDH des Nations Unies sur les indicateurs ; le plan d'action pour la période 2020-2024 ne fait plus explicitement référence à des indicateurs ; voir également rapport FRAME de Klaus Starl et al., *Human Rights Indicators in the Context of the European Union* (2014), disponible (en anglais) à l'adresse : <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/12-Deliverable-13.1.pdf> (dernière consultation le XX juin 2020), qui conclut notamment que « les instances de l'UE ne suivent aucune approche systématique pour mesurer l'état ou les progrès réalisés en matière de respect, de protection et de mise en œuvre des droits humains », p. 101.

⁸⁵ Voir en anglais : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020) ; en français : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/Human_rights_indicators_fr.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020) ; en arabe : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_ar.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020). De plus amples informations sont disponibles (en anglais) à l'adresse : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/documents.aspx> (dernière consultation le XX avril 2020).

⁸⁶ Voir Agence des droits fondamentaux de l'UE, *Using indicators to measure fundamental rights in the EU: challenges and solutions* (2011), disponible (en anglais) à l'adresse : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1697-FRAsymp2011-outcome-report.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020).

bénéficier d'une protection et d'interagir avec des autorités, par exemple, en mesurant les recours disponibles et les réponses des parties concernées. Ces indicateurs portent sur les réactions envers les violations des droits humains, notamment la possibilité de demander de l'aide, le délai de réponse ou la sécurité des personnes concernées. Les indicateurs de résultat permettent d'évaluer la qualité de la réponse et du recours obtenus, par exemple, en mesurant le caractère approprié des recours ainsi que leur impact réel. Ces indicateurs mesurent les effets réels de la protection des droits humains localement et de manière concrète.

La mise au point d'indicateurs dans le cadre d'une évaluation du respect des droits humains réalisée par l'Institut danois des droits humains en vue d'aider les entreprises à détecter d'éventuelles violations de droits humains causées par leurs activités en est un exemple significatif⁸⁷. L'Institut a créé une base de données contenant 200 questions et 1000 indicateurs correspondants qu'il ajuste tous les ans. Il se concentre, par exemple, sur des aspects spécifiques tels que la gestion, la santé et la sécurité sur le lieu de travail, les répercussions sur la collectivité ou les chaînes d'approvisionnement, et analyse ces domaines à l'aide d'une série de questions spécifiques et d'un ensemble d'indicateurs concrets. Cette base de données d'évaluation a ensuite été condensée pour permettre une vérification rapide. Elle peut être adaptée à des situations particulières et est désormais utilisée par des entreprises dans le cadre du Pacte mondial des Nations Unies. Une plateforme analogue pourrait être mise au point par EuroMed Droits et ses membres pour l'évaluation des droits économiques et sociaux dans les politiques intérieures et extérieures de l'UE. La société civile pourrait apporter sa contribution à cet égard en élaborant des lignes directrices sur les bonnes pratiques pour une analyse fondée sur des indicateurs, qui met en évidence les droits économiques et sociaux et les expériences locales⁸⁸.

Un autre exemple est le "cadre OPERA" développé par le Centre pour les droits économiques et sociaux, un outil en quatre étapes permettant d'analyser les obligations des États de respecter les droits économiques et sociaux⁸⁹. Ce cadre a notamment été rendu opérationnel en Égypte⁹⁰.

⁸⁷ Disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.humanrights.dk/tools/human-rights-indicators-business> et <https://www.business-humanrights.org/en/platform-for-human-rights-indicators-for-business-hrib> (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁸⁸ Voir exemples figurant dans EuroMed Droits, *Analyse des relations économiques et financières entre l'Union européenne et les Pays du Sud de la Méditerranée* (2016), disponible en anglais : <https://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/01/Ecosoc-2-Analysis-EN.pdf> (dernière consultation le 20 juin 2020) ; en français : https://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/02/2017_REMDH-Ecosoc-2-FR.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020) ; en arabe : https://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/02/eco_soc_rights_02_ar.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020).

voir également le Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (Olivier De Schutter), Principes directeurs relatifs aux études d'impact sur les droits de l'Homme des accords de commerce et d'investissement (A/HRC/19/59/Add.5), 19 décembre 2011. Voir également le Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (Olivier De Schutter), « Principes directeurs relatifs aux études d'impact sur les droits de l'Homme des accords de commerce et d'investissement » (A/HRC/19/59/Add.5), 19 décembre 2011

⁸⁹ <https://www.cesr.org/opera-framework> (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁹⁰ <https://www.cesr.org/opera-practice-case-studies-applying-cesrs-monitoring-framework> (dernière consultation le 20 juin 2020).

3. Contributions aux évaluations de la législation et des instruments de l'UE

La deuxième partie de la présente étude met l'accent, entre autres, sur les nombreux points d'entrée permettant à la société civile de prendre part au processus de consultation publique au niveau de l'UE. Au nombre de ces points d'entrée figure notamment la participation aux premières évaluations réalisées au stade des propositions dans le cadre d'un processus législatif, mais aussi pendant l'évaluation de la législation existante⁹¹. Des consultations publiques relatives à la politique européenne de voisinage ont, par exemple, eu lieu en 2015 et en 2017. D'autres consultations sur la coopération internationale et le développement se sont déroulées au moins deux fois par an entre 2015 et 2018.

Comme cela a déjà été précisé, de nombreux instruments de l'UE importants pour les relations de l'UE avec ses partenaires du sud de la Méditerranée feront l'objet d'une révision et, donc, d'une évaluation lors du prochain cycle⁹². Ces évaluations comportent précisément des contributions de la société civile et tiennent explicitement compte des droits humains. Ce processus concerne non seulement la Charte des droits fondamentaux de l'UE, mais aussi d'autres engagements internationaux et régionaux. Bien que l'efficacité réelle de ces évaluations soit discutable, la société civile peut chercher à évaluer les effets des politiques de l'UE sur les économies locales et les systèmes sociaux des pays voisins sous l'angle des droits économiques et sociaux et sur la base d'indicateurs.

4. Évaluation des stratégies et des lignes directrices par pays

Un autre point d'entrée concerne les stratégies par pays et les lignes directrices thématiques de l'UE en matière de droits humains qui occupent une place importante dans le plan d'action en faveur des droits humains et de la démocratie 2015-2019 et qui figurent également dans le nouveau plan d'action pour la période 2020-2024. La négociation de ces stratégies et leur mise en œuvre tiennent idéalement compte de la société civile et d'autres acteurs concernés par les droits humains, mais, souvent, le processus d'élaboration et d'adoption n'est guère transparent.

Dans ses activités de plaidoyer, la société civile doit donc cibler directement les délégations respectives de l'UE, ainsi que les bailleurs de fonds et les organisations de développement qui coopèrent avec l'UE et les autorités nationales. Dans ce contexte, le Parlement européen et, en particulier, la sous-commission des droits de l'Homme (DROI) constituent aussi des points d'entrée essentiels, étant donné que le Parlement européen émet des résolutions sur des pays qui peuvent fonctionner comme un mécanisme de contrôle public basé sur les engagements multilatéraux et bilatéraux de l'UE et de ses États membres.

⁹¹ Voir https://ec.europa.eu/info/consultations_fr (dernière consultation le 18 avril 2020). Olivier de Schutter, *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order* (Conseil de l'Europe 2018), p. 14 à 17, disponible (en anglais) à l'adresse : <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132> (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁹² Voir deuxième partie ci-dessus.

La plupart des pays mettent au point des stratégies nationales et des lignes directrices en matière de droits humains et de développement. Ces stratégies nationales s'adaptent souvent aux intérêts de l'UE, compte tenu également de l'attention accrue que porte l'UE aux initiatives de programmation conjointe dont le but est d'éviter la fragmentation d'initiatives de financement. En dehors de l'UE, les autorités nationales et les organisations nationales de développement qui élaborent et mettent en œuvre ces stratégies nationales sur les droits humains et la coopération au développement dans les États membres de l'UE constituent également des points d'entrée pour le plaidoyer.

Enfin, les contributions des États membres de l'UE lors du processus d'Examen périodique universel des pays voisins de l'UE au sein du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, dans lequel l'UE entend coordonner sa position avec ses États membres, peuvent constituer une source précieuse pour déterminer les priorités mêmes des stratégies par pays et fournir des points d'entrée pour le plaidoyer au niveau des États membres de l'UE⁹³.

5. Renforcement des droits économiques et sociaux au sein de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE

En ce qui concerne la défense des droits humains au sein de l'UE, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) met en avant une plateforme institutionnalisée pour la participation des organisations de la société civile par l'intermédiaire de sa plateforme des droits fondamentaux afin de réaliser des consultations et des enquêtes sur des questions spécifiques. Cette plate-forme est censée être un "mécanisme institutionnalisé d'échange et de mise en commun des connaissances" avec la société civile⁹⁴. La FRA conseille les institutions de l'UE et les autorités nationales sur des droits fondamentaux au sein de l'UE dans le but d'éclairer les processus d'élaboration et d'application des lois au sein de l'UE⁹⁵. L'agence ne dispose pas d'un mandat de surveillance indépendant.

La FRA aide les institutions de l'UE à recueillir des informations sur des partenaires de la société civile et représente donc un moyen précieux de communiquer des éléments de preuve et des analyses aux institutions de l'UE. Il suffit que les organisations de la société civile s'y abonnent pour recevoir des informations et participer à des consultations, à des réunions thématiques ou contribuer à des visites de pays.

Comme indiqué précédemment, la relation entre les instruments du Conseil de l'Europe en matière de droits économiques et sociaux (à savoir la Charte sociale européenne, supervisée par le Comité européen des droits sociaux) et le cadre de l'UE relatif aux droits économiques

⁹³ L'OCDE publie également de précieuses évaluations de stratégies et d'initiatives en ce qui concerne différents pays. Celles-ci peuvent être utilisées dans le cadre d'activités de plaidoyer au sein de l'UE et de ses États membres.

⁹⁴ Pour les termes de référence, voir : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/frp-terms-of-reference-oct-17_en.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020)

⁹⁵ Voir stratégie de la FRA pour 2018–2022, disponible (en anglais) à l'adresse : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-fra-strategy-2018-2022_en.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020).

et sociaux (c'est-à-dire la Charte des droits fondamentaux) demeure améliorable⁹⁶. Cette absence de relation s'observe également dans les travaux de la FRA qui portent essentiellement sur des questions liées aux droits civils et politiques⁹⁷. Il serait utile, comme point de départ, de recenser les dispositions relatives aux droits économiques et sociaux figurant dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE tout en trouvant des liens avec le PIDESC et la Charte sociale européenne et la « jurisprudence » du Comité européen des droits sociaux et le CDESC afin de mettre en évidence l'angle des droits économiques et sociaux dans le mandat de la FRA. Ces connexions pourraient ensuite être liées à des informations fournies par des acteurs locaux afin de promouvoir des questions relatives aux droits économiques et sociaux au sein de la FRA. EuroMed Droits et ses membres pourraient également accroître leurs contributions stratégiques sur les conséquences extérieures des politiques de l'UE et les relier à des domaines de travail existants de la FRA sur les inégalités, les personnes migrantes, les droits de l'enfant et les entreprises et les droits humains, par exemple.

6. Présentations stratégiques aux organes régionaux et des Nations Unies chargés de veiller à la mise en œuvre des traités et aux institutions et juridictions nationales

Comme l'indique la première partie de la présente étude, l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies est l'un des processus les plus importants en ce qui concerne la participation directe des organisations de la société civile et la mise en évidence d'analyses de politiques de l'UE sous l'angle des droits économiques et sociaux, tant dans les examens des États membres de l'UE que dans ceux de pays voisins. D'autres occasions de participation et d'analyse se présentent grâce au travail des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, qui peuvent recevoir des communications sur des cas particuliers ou sur des situations générales de violations des droits humains.

En outre, les examens périodiques de pays réalisés par les organes des Nations Unies chargés de surveiller l'application des traités reposent sur la collecte d'éléments de preuve à l'échelle locale et de manière indépendante ainsi que sur l'analyse de la société civile.

Le plaidoyer pourraient également aider les juridictions nationales et régionales ou les organes des Nations Unies chargés de veiller à la mise en œuvre des traités dans l'examen d'affaires et de plaintes individuelles en fournissant des éléments de preuve et des déclarations d'experts au moyen de communications *amicus curiae* (également appelées « *amicus curiae briefs* »).

Tout engagement pris envers les organes des Nations Unies doit non seulement mettre l'accent sur le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ou le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, mais également sur d'autres organes chargés de surveiller

⁹⁶ Voir Olivier de Schutter, *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order* (Conseil de l'Europe 2018), p. 14 à 17, disponible (en anglais) à l'adresse : <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132> (dernière consultation le 20 juin 2020).

⁹⁷ Voir programme de travail de la FRA pour 2020–2022, disponible à l'adresse : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-programming-document-2020-2022_fr.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020).

l'application des traités ainsi que sur les procédures spéciales qui intègrent de plus en plus des considérations relatives aux droits économiques et sociaux dans leur travail.

7. Élaboration de principes et de directives non contraignants (*soft law*)

La section I.4 traite de diverses initiatives non contraignantes de la société civile et de groupes d'experts des Nations Unies qui ont débouché sur des déclarations de principes et de directives non contraignants. Pour ce qui est des droits économiques et sociaux, cette approche s'est révélée très constructive, en particulier lorsqu'elle entraîne l'utilisation et l'adoption des principes et des lignes directrices par des institutions compétentes. À titre d'exemple, la triple typologie des obligations de l'État (obligation de respect, obligation de protection et obligation de réalisation), qui est aujourd'hui en grande majorité acceptée et utilisée, est l'initiative d'experts qui ont rédigé les *Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (1986) ou les *Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels* (1997). Il était essentiel que certains membres de ces groupes d'experts jouent, ou obtiennent par la suite, un rôle institutionnel au sein des organes d'experts des Nations Unies et qu'ils permettent ainsi une plus grande institutionnalisation en se référant au contenu des principes et des directives des documents institutionnels⁹⁸.

Des initiatives analogues pourraient être facilitées par l'organisation de réunions réunissant des experts venant des institutions de l'ONU, de l'UE et du CdE dans le but d'élaborer, par exemple, des principes ou des directives sur les obligations relatives aux droits économiques et sociaux dans l'action intérieure et/ou extérieure de l'UE. Cela pourrait déboucher, par exemple, sur les *Principes de Barcelone sur les droits économiques et sociaux dans les relations extérieures de l'UE dans la région méditerranéenne*. Quel que soit leur titre, ces principes (ou directives) pourraient ensuite servir de référence dans des travaux de plaidoyer puis être invoqués dans des résolutions du Parlement européen, dans les travaux préparatoires de groupes de travail du Conseil, dans les lignes directrices de l'UE sur les droits humains, au sein d'organes des Nations Unies, par des rapporteurs spéciaux ou même des organes judiciaires, avant d'acquiescer un pouvoir normatif.

8. Évaluation des mesures budgétaires, des dépenses publiques et de la fiscalité

L'évaluation cruciale des dépenses publiques, des mesures budgétaires et de la fiscalité s'affirme comme une priorité croissante dans les efforts de plaidoyer et d'analyse relatifs aux

⁹⁸ Le rapport « Diriger par l'exemple : un agenda des droits de l'homme pour l'Union européenne en l'an 2000 » fournit un autre exemple à cet égard. Celui-ci a été adopté par un comité de quatre experts et le texte de l'agenda a été repris dans Philip Alston, Mara Bustelo et James Heenan (éd.), *L'Union Européenne et les Droits de l'Homme* (Oxford University Press 1999), p. 921 à 927. Pour un exemple régional, voir la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples, *Principes et directives sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples*.

droits économiques et sociaux⁹⁹. Le rôle que joue la société civile à cet égard comporte un contrôle externe, car elle peut apporter une contribution importante aux institutions de contrôle, aux institutions nationales de défense des droits humains, aux tribunaux et aux décideurs.

Selon le Haut-Commissariat des droits de l'Homme des Nations Unies, les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle primordial dans cette évaluation, notamment en procédant à des audits sociaux à l'échelle locale ou en transmettant des rapports parallèles à des organes internationaux chargés de surveiller l'application des traités¹⁰⁰. En outre, plusieurs comités des Nations Unies accordent une attention particulière aux décisions budgétaires¹⁰¹.

Le contrôle des budgets et des dépenses, à l'échelle de l'UE et au niveau national, peut être un moyen décisif de détecter les compromis entre objectifs économiques et sociaux qui conduisent à une régression dans la protection des droits économiques et sociaux.

9. Initiatives en matière de réformes institutionnelles

Les initiatives en matière de réformes institutionnelles tardent toujours à apporter des changements. Des propositions de réforme sont examinées en ce qui concerne tous les cadres institutionnels, y compris les instituts nationaux de droits humains, la Cour européenne des droits de l'Homme et le Comité européen des droits sociaux, les comités des Nations Unies et, bien entendu, les institutions et les agences de l'UE. La critique et le point de vue de la société civile jouent un rôle majeur dans ces processus de réforme, mais les acteurs doivent tenir compte de l'engagement à long terme et à plusieurs niveaux que ces processus exigent. Des campagnes se focalisant davantage sur des changements de procédure plutôt que sur des changements institutionnels qui sont plus rapides à réaliser ont plus de chances de réussir, ne serait-ce parce qu'ils ne nécessitent généralement pas de révisions des traités.

⁹⁹ Fundar et al., *Dignity Counts: A guide to using budget analysis to advance human rights* (2004), disponible (en anglais) à l'adresse :

<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Dignity-Counts-A-Guide-to-Using-Budget-Analysis-to-Advance-Human-Rights-English.pdf> (dernière consultation le XX juin 2020) ; voir, plus généralement, Aoife Nolan, Rory O'Connell, Colin Harvey (éd.), *Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights* (Hart Publishing 2013) ; Rory O'Connell, Aoife Nolan, Colin Harvey, Mira Dutschke, Eoin Rooney, *Applying an International Human Rights Framework to State Budget Allocations: Rights and Resources* (Routledge 2014) ;

Olivier de Schutter, « Public Budget Analysis for the Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Conceptual Framework And Practical Implementation », dans Katharine G. Young (éd.), *The Future of Economic and Social Rights* (Cambridge University Press 2019), p. 527 à 623 ; Philip Alston et Nikki Reisch (éd.), *Tax, Inequality, and Human Rights* (Oxford University Press 2019).

¹⁰⁰ Voir HCDH, *Réaliser les droits de l'homme grâce aux budgets publics* (2017), p. 134 à 143, disponible à l'adresse : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets_FR.pdf (dernière consultation le 20 juin 2020).

¹⁰¹ Ibid. ; et voir, par exemple, en matière de sécurité sociale, CESCR, Boîte à outils sur le droit à la sécurité sociale, disponible (en anglais) à l'adresse :

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/RightSocialSecurity/Pages/SocialSecurity.aspx> (dernière consultation le 20 juin 2020) ; rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits humains (Philip Alston), « Application du droit à la protection sociale par l'adoption, par tous les États, de la notion de socle de protection sociale » AG A/69/297 (11 août 2014).

Dans le cadre de la présente étude, le plaidoyer sur les réformes de procédure pourrait mettre l'accent, par exemple, sur le fait de rendre l'élaboration, par l'UE, des stratégies par pays et des processus de mise en œuvre en matière de droits humains plus transparente et plus participative. Ces processus pourraient impliquer d'avantage des organisations de la société civile et pourraient également accorder la considération qui convient aux informations recueillies au sujet de pays spécifiques au cours de l'Examen périodique universel ainsi que dans le cadre des examens de pays effectués par les organismes internationaux chargés de surveiller les traités.

Des réformes sont également évoquées en ce qui concerne la FRA. Ces initiatives visent à lui conférer davantage de pouvoirs participatifs lors du processus d'élaboration des lois dans l'UE, surtout pendant le processus d'évaluation, et à transformer l'agence en un véritable organe de surveillance du respect des droits humains de l'UE¹⁰².

Enfin, à l'échelle locale dans les pays du sud de la Méditerranée, mais aussi dans les États membres de l'UE, des initiatives de plaidoyer pourraient avoir pour objectif d'introduire, de manière explicite, des droits économiques et sociaux dans les constitutions nationales. Ce type de réformes a, bien entendu, plus de chances d'aboutir dans les pays où des réformes constitutionnelles sont déjà en cours ou plus faciles à mettre en œuvre. Même sans réforme constitutionnelle, les activités de plaidoyer pourraient viser une meilleure prise en considération des droits économiques et sociaux par les tribunaux locaux, y compris par les cours suprêmes ou tribunaux de dernière instance par la formation des juges.

10. Possibilités à l'échelle nationale : sociétés transnationales

Les efforts de plaidoyer basés sur les droits économiques et sociaux en ce qui concerne les politiques de l'UE et leurs effets sur l'exercice des droits économiques et sociaux dans les pays du sud de la Méditerranée nécessitent également de mener des activités de plaidoyer au niveau local, dans les États membres de l'UE et dans les pays voisins de l'UE. La présente étude met en évidence trois domaines qui peuvent compléter le plaidoyer en faveur des droits économiques et sociaux au niveau local.

Des institutions nationales des droits humains ont été créées dans presque tous les pays euro-méditerranéens et pourraient devenir un point focal, non pas pour la défense directe des droits, mais pour la collaboration en matière de recherche et l'élaboration d'indicateurs,

¹⁰² Voir Olivier de Schutter, *The EU Fundamental Rights Agency: Its Past and Possible Future* (document de travail de la CRIDHO 2018/3), disponible (en anglais) à l'adresse : <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working.Papers/CRIDHO-WP-2018-3-EU-FRA-Future-ODS.pdf> (dernière consultation le XX juin 2020) ; il propose également une réforme qui évite une réforme institutionnelle et s'inspire de l'examen des rapports de pays par les organismes internationaux de contrôle : le Parlement européen pourrait demander à la FRA de présenter des « rapports réguliers sur la situation des droits fondamentaux dans l'UE, en permettant aux institutions de déterminer si, dans certains États membres, les menaces qui pèsent sur les droits contribuant à la démocratie et à l'État de droit sont telles que les valeurs de l'Union risquent de ne pas être respectées – mais en laissant à ces institutions le soin de réaliser la dernière évaluation, comme le prévoient déjà les traités de l'UE, voir p. 30 à 36.

comme l'a montré l'exemple de l'évaluation du respect des droits humains développée par l'Institut danois des droits humains.

Dans le cadre du processus de Barcelone, le Conseil économique et social européen (CESE) a mis en place un réseau de conseils économiques et sociaux et institutions similaires dans les États membres de l'UE et les pays partenaires méditerranéens, qui se réunissent chaque année. Le CESE soutient la création de ces conseils et cherche à favoriser leur fonction consultative auprès des gouvernements locaux¹⁰³. Le CESE peut également faire valoir les préoccupations de la société civile à l'Union de la Méditerranée. Des projets tels que le projet Majalat¹⁰⁴, dont EuroMed Rights est déjà partenaire, ou la Charte du dialogue social de la Méditerranée (SOLiD-South)¹⁰⁵, qui vise à renforcer et à institutionnaliser le dialogue entre les partenaires sociaux, la société civile et les gouvernements, sont liés à ces initiatives et collaborations. Beaucoup de ces initiatives sont axées sur les entreprises et le commerce, de sorte que les défenseurs des droits peuvent utiliser ces plateformes et réseaux pour atteindre les acteurs locaux et renforcer les droits économiques et sociaux dans ces contextes.

Le plaidoyer en faveur d'une plus grande responsabilité sociale des entreprises pourrait constituer un point d'entrée. Les responsabilités des sociétés transnationales en matière de droits humains sont au centre de nombreuses initiatives internationales¹⁰⁶ et européennes¹⁰⁷. Il est primordial que des activités de plaidoyer en faveur des droits économiques et sociaux accompagnent ces initiatives internationales en s'engageant auprès des entreprises pour développer les politiques de diligence raisonnable. Ces activités peuvent également avoir pour objectif de traduire ces normes supranationales en lois nationales contraignantes. Par exemple, les efforts de plaidoyer pourraient cibler les gouvernements nationaux afin de promouvoir la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits humains par l'intermédiaire de plans d'action nationaux et de nouvelles politiques commerciales. La loi française de 2017 relative au devoir de vigilance¹⁰⁸ qui oblige les sociétés mères à prévenir les violations de droits humains et les dommages environnementaux tout au long de leur chaîne d'approvisionnement, y compris par leurs sous-traitants, en est un bon exemple.

¹⁰³ Par exemple, le CESE a aidé à la création de tels conseils au Maroc, en Israël, en Jordanie et a soutenu un projet de loi sur un éventuel conseil en Palestine.

¹⁰⁴ Voir <http://majalat.org/> (dernière consultation le 20 juin 2020).

¹⁰⁵ Voir <https://ufmsecretariat.org/promoting-social-dialogue-in-the-southern-mediterranean/> (dernière consultation le 20 juin 2020).

¹⁰⁶ Voir initiative du Pacte mondial des Nations Unies ou Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits humains ; voir, plus généralement, <https://www.ohchr.org/FR/Issues/Business/Pages/BusinessIndex.aspx> et <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/SRSGTransCorpIndex.aspx> (dernière consultation le 20 juin 2020) ; d'autres initiatives sont mises en œuvre par l'OIT et l'OCDE.

¹⁰⁷ Voir https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-social-responsibility-csr_fr (dernière consultation le 20 juin 2020).

¹⁰⁸ Voir <https://www.business-humanrights.org/en/frances-law-on-the-corporate-duty-of-vigilance-a-practical-and-multidimensional-analysis-in-english> (dernière consultation le 30 juin 2020).