



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE DOCTORALE

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES  
(FADESP)

MEMOIRE D'OBTENTION DU DIPLOME D'ETUDES  
APPROFONDIES (DEA)

OPTION : *Droit Public Fondamental*

THEME

L'EXIGIBILITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS  
DEVANT LES JURIDICTIONS BENINOISES

Réalisé et soutenu par :

Ogouchinan Max – Evariste CODJO

Sous la direction de:

M. Ferdinand Adama KPODAR  
Agrégé des Facultés de Droit  
Professeur Titulaire de Droit Public  
et de Sciences Politiques

Juillet 2017

## INTRODUCTION

Si tout droit n'est pas nécessairement un droit de l'homme, on pourrait cependant admettre que tout droit de l'homme est un droit, c'est-à-dire un intérêt juridiquement protégé, suivant la définition de R. von IHERING<sup>1</sup>. Bien que controversée, cette affirmation pose avec grande profondeur la problématique moderne d'une réalité for ancienne que constitue la notion des droits de l'homme.

Les droits de l'homme, quelle que soit la génération à laquelle ils appartiennent, sont dans leur ensemble revêtus des qualités d'universalité et d'indivisibilité. La Communauté internationale reconnaît, de nos jours, trois catégories ou trois générations de droits de l'homme : les droits civils et politiques ou droits de la première génération, les droits économiques, sociaux et culturels ou droits de la seconde génération et les droits de solidarité ou droits de la troisième génération. Les principes d'universalité et d'indivisibilité signifient qu'il n'y a pas de hiérarchie entre les différentes catégories de droits de l'homme, que les bénéficiaires en sont tous les êtres humains sans aucune forme de discrimination, et qu'il est du devoir de tous les Etats de promouvoir et de protéger les droits de l'homme qui constituent un tout indissociable. Il s'ensuit que si tout droit de l'homme est un droit au sens de Ihering, ce sont tous les droits de l'homme et chaque droit de l'homme qui constituent un intérêt juridiquement protégé. La question de l'exigibilité ne devrait, en conséquence, se poser pour aucune catégorie des droits de l'homme.

Cependant, le constat est sans équivoque que les Etats ont tendance à ne pas accorder, aux droits de la seconde génération, la même protection, qu'à ceux de la première génération. Il est peut-être plus facile de s'abstenir que d'agir. Mais la question est plus complexe et plus profonde. Cette tendance à une protection inégalitaire qui constitue une grave entorse aux principes d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'homme, a des conséquences certaines sur la justiciabilité de ces droits. Alors qu'il est facile et fréquent d'admettre la justiciabilité des droits abstention ou droit de la première génération, il demeure un peu plus difficile et plus ou moins rare de reconnaître, aussi bien par la doctrine que par les juridictions, l'exigibilité des droits-créances ou droits de la deuxième génération. Pourtant, ces droits acquièrent une importance de plus en plus croissante, aussi bien sur le plan national

---

<sup>1</sup> Cf. F. BENOIT-ROHMER, Th. BERNS, E. BRIBOSIA, et all., *Classer les droits de l'homme*, éd. Bruylant, coll. « Penser le droit », 2004, p. 11

qu'international. C'est pourquoi l'étude de leur exigibilité devient l'objet d'une curiosité intellectuelle justifiée.

Les droits économiques, sociaux et culturels sont connus sous plusieurs appellations. Ils sont également désignés par le nom « droits de la seconde génération » pour indiquer qu'ils sont de création plus récente que les droits civils et politiques, première catégorie de droits de l'homme, désignés comme droits de la première génération. On les appelle aussi droits-créances par opposition toujours aux droits civils et politiques qui sont dits droits-libertés ou droits-abstention pour marquer la différence de nature entre les deux générations de droits. Pour que les droits de la première génération se réalisent, il faut que l'Etat s'abstienne d'intervenir afin de préserver les libertés individuelles et collectives. Par contre, les droits de la seconde génération appellent une action nécessaire de l'Etat sans laquelle ils ne pourront jamais être satisfaits. C'est pourquoi on dit qu'ils sont des droits de nature positive, tandis que les autres sont dits de nature négative.

Les droits économiques, sociaux et culturels ou droits-créances sont, en définitive, ceux « consacrés par des dispositions constitutionnelles qui mettent à la charge de l'Etat une obligation d'intervention positive en vue de répondre à un certain nombre de besoins fondamentaux de la vie humaine, besoins matériels (...) et intellectuels (...) »<sup>2</sup>. Dans la Constitution béninoise, ces obligations figurent surtout dans les articles 8 à 14. Il s'agit principalement de l'obligation d'assurer à tous les citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à l'information, à la formation professionnelle, à l'emploi ; d'assurer la promotion des valeurs nationales, de la culture, des langues nationales, de la gratuité progressive de l'enseignement public, etc.

Contrairement à l'idée selon laquelle les droits-créances ne seraient apparus qu'au 19<sup>e</sup> siècle avec la pensée socialiste, « la notion de droits-créances apparaît en France dès la Révolution, moment fondateur du débat sur les droits de l'homme »<sup>3</sup>. Cette notion a été immédiatement introduite dans la Constitution et y fera son chemin. « La notion de droits économiques et sociaux apparaît pour la première fois dans la Constitution française du 24 juin 1793 : l'article de la Déclaration des droits, qui forme la 1<sup>ère</sup> partie de la Constitution,

---

<sup>2</sup> GAY L., *Les « droits-créances » constitutionnels*, éd. Bruyant, coll. De droit public comparé et européen, 2007, p. 13

<sup>3</sup> Idem., p. 6

consacre l'idée de secours publics comme « dette sacrée ». Cette idée sera reprise à l'article VIII du préambule de la Constitution française du 4 novembre 1848 »<sup>4</sup>.

Mais il faut attendre la création, en 1919, de l'O.I.T. et le lendemain de la seconde guerre mondiale, pour que s'amplifie véritablement le mouvement de promotion des droits-créances. « La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 consacre, aux côtés des droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels en guise de cristallisation des normes déjà élaborées de manière détaillée dans les Conventions de l'O.I.T. La Déclaration sera coulée dans le moule d'un traité en 1966 lorsque l'Assemblée générale de l'ONU adoptera le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. »<sup>5</sup>. L'histoire retient les noms de Jean RIVERO et du doyen VEDEL comme les principaux auteurs ayant perpétué l'usage du terme « droits-créances » après la seconde guerre mondiale<sup>6</sup>. Ces droits ont acquis de l'importance au fil des ans, mais leur exigibilité, de façon surprenante, n'a pas suivi cette avancée notable.

Le mot exigibilité<sup>7</sup> se reçoit du latin « exigere » qui se traduit en français par le verbe « exiger » qui signifie, selon Petit Larousse, « demander comme chose due ». Exiger quelque chose, c'est donc la demander comme une chose due. Nous percevons, à cette étape déjà, l'idée de devoir dans le sens de dette. Et puis, une chose qui peut être exigée est dite exigible. Et le mot exigibilité traduit le caractère de ce qui est exigible, c'est-à-dire qui peut être exigé. En définitive, le vocable exigibilité révèle le caractère de ce qui peut être exigé. L'exigibilité d'une chose, c'est donc la capacité qu'a cette chose d'être exigée. L'exigibilité, par exemple, d'une dette. Le terme est plus fréquemment utilisé en droit fiscal et en procédure civile. En fiscalité, on parle de la date d'exigibilité de l'impôt pour désigner la date à partir de laquelle l'impôt serait dû. Et en procédure civile, on retient qu'« en principe, un créancier ne peut déclencher une procédure de saisie que si sa créance est certaine (ayant une existence actuelle et incontestable), liquide (estimée en argent), exigible (non affectée d'un terme suspensif) »<sup>8</sup>. On comprend que l'exigibilité, en matière civile, est l'une des trois conditions pour qu'une procédure de saisie soit déclenchée.

---

<sup>4</sup> BERTRAND M.-B., DARVILLE-FINET C., DELCROIX J-P, et all. *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la constitution*, éd. Bruyant, coll. De la fac. de droit de l'université libre de Bruxelles, 1995, p. 1

<sup>5</sup> Idem., p. 2

<sup>6</sup> Cf. GAY L., *Les « droits-créances » constitutionnels*, op. cit., pp. 7 - 8

<sup>7</sup> Cf. Petit Larousse en couleur, Librairie Larousse, Paris VI, 1980

<sup>8</sup> Lexique des termes juridiques, 16<sup>ème</sup> éd., Dalloz, Paris, 2007

Ainsi, le droit de créance qui, selon la doctrine civiliste, s'oppose au droit réel exercé sur les choses, est défini comme « le droit qu'à une personne (le créancier) d'exiger d'une autre personne (le débiteur) une prestation, un service consistant à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose »<sup>9</sup>. On pourrait, à ce titre, penser que les droits-libertés sont aussi des droits-créances, c'est-à-dire des droits-créances qui imposent une abstention à l'Etat. Mais cette signification n'a pas cours en droit constitutionnel. En effet, en droit constitutionnel, la notion de créances est employée avec une signification plus restreinte que celle qui lui est donnée par la doctrine civiliste. Dans ce domaine, ce terme « est repris dans un usage plus spécifique qui vise alors la seule obligation de nature positive, à l'exclusion de celle consistant à ne pas faire »<sup>10</sup>.

Il est intéressant de remarquer le lien fort qui se révèle entre le vocable exigibilité et la signification des droits économiques, sociaux et culturels comme droits-créances. La charge sémantique qui se dégage des droits-créances est quasiment la même, toute proportion gardée, que véhicule le terme exigibilité, à savoir l'idée de dette. Alors que les droits de la seconde génération, par nature, dégagent une idée de dette mise à la charge des pouvoirs publics, le terme exigibilité qui les accompagne, dans la formulation du thème de cette recherche, précise aussi l'idée de dette. Il n'y a pourtant pas tautologie, mais plutôt une insistance orientant la dette mise à la charge de l'Etat, dans le sens des conditions de sa réclamation. Et cette réclamation ne peut se faire que devant des juridictions appropriées.

La question de l'exigibilité des droits de la seconde génération, dans le cadre de la présente étude, sera posée devant les juridictions béninoises, mais plus précisément devant la haute juridiction, pour plusieurs raisons. La Cour constitutionnelle qui est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle est établie par la Constitution comme gardienne du respect des droits de l'homme. « Elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques »<sup>11</sup>. Par ailleurs, elle statue obligatoirement sur « la constitutionnalité des lois et actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques et en général, sur la violation des droits de la personne humaine »<sup>12</sup>. Il paraît donc évident que la Cour constitutionnelle est la juridiction la plus appropriée pour traiter des questions des droits de l'homme en général, et

---

<sup>9</sup>GAY L., *Les « droits-créances » constitutionnels*, op. cit., p. 9

<sup>10</sup> Idem., pp. 9 - 10

<sup>11</sup>Loi N° 90 – 32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, Art. 114

<sup>12</sup> Idem., Art. 117

plus particulièrement des questions liées à l'exigibilité des droits-créances. Et puis, nous avons mis au pluriel « juridictions » pour signifier qu'il n'y a pas que cette haute juridiction seule qui puisse être saisie pour ces questions. Les juridictions inférieures constitutionnalisées peuvent également l'être. Elles sont des juridictions constitutionnalisées, conformément à l'article 125 de la Constitution et peuvent être aussi saisies, même s'il revient à la haute juridiction de statuer en dernier ressort.

L'étude sera circonscrite au cadre géographique du Bénin en raison de la spécificité des attributions de la haute juridiction béninoise et de l'abondance de sa production jurisprudentielle. En effet, au Bénin, la Cour constitutionnelle est dotée d'une attribution supplémentaire qui reste très originale, celle de statuer « en général sur la violation des droits de la personne humaine »<sup>13</sup>. Et pour cette attribution, toute personne, sans avoir à prouver ni qualité, ni intérêt à agir, peut saisir la Cour.

S'agissant cependant des droits économiques, sociaux et culturels, la Cour n'est que très peu saisie. Cela s'explique en grande partie par la faiblesse des conditions et mécanismes d'exigibilité de ces droits. Comment alors rendre davantage exigibles les droits économiques, sociaux et culturels ? La réponse à cette principale interrogation reste subordonnée à l'élucidation de certaines questions connexes : Comment amener l'Etat à remplir au mieux ses obligations dans ce domaine, de sorte à assurer l'épanouissement de l'homme ? Pourquoi les droits-créances ne sont-ils pas facilement et suffisamment exigibles ? Est-ce en raison de leur nature spécifique ? Comment surmonter les obstacles qui affaiblissent cette exigibilité ? Comment amener l'Etat à remplir son irremplaçable devoir qui est de respecter, de protéger, de promouvoir et de réaliser ces droits ?

La question de l'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels devant les juridictions constitutionnelles présente, par ailleurs, moult intérêts aux plans scientifique, pratique, socio-économique et politique.

Au plan scientifique, on pourrait retenir qu'il s'agit d'un domaine non encore suffisamment exploré, alors que le sujet est d'une actualité croissante. La science s'intéresse de plus en plus aux droits de l'homme, et beaucoup plus de nos jours, aux droits-créances. En témoignent les écrits qui se multiplient sur la question. Mais de nombreux aspects restent à élucider. De plus, c'est un sujet qui nous mène à la croisée des idées et des réflexions entre les droits de l'homme et le droit constitutionnel, deux domaines d'un intérêt scientifique certain. Aussi parle-t-on, du reste, de « droits-créances constitutionnels ». On le voit, les droits

---

<sup>13</sup> Loi N°90 – 32 précitée, Art. 117

économiques, sociaux et culturels intéressent tous les domaines de recherche, au point qu'il devient nécessaire de les sécuriser dans la Constitution.

Sur le plan pratique, le bien-être de l'homme reste la plus grande préoccupation et la finalité concrète de toute entreprise de recherche. Les droits de la seconde génération contribuent largement à ce bien-être. Si ces droits sont protégés et effectivement mis en œuvre, le genre humain s'en trouverait mieux. L'étude qui propose les moyens de leur protection et de leur mise en œuvre est donc d'un intérêt pratique indéniable.

L'intérêt socio-économique tient au fait que cette étude indiquera les voies d'un bien-être social aux populations. Elle proposera également des approches de solutions juridiques aux droits économiques et même sociaux qui seront lésés. Ce faisant, elle constituera une aide à l'accroissement de la rentabilité économique des populations. Elle proposera, de plus, des approches de solutions juridiques aux problèmes sociaux ; ce qui aidera à élever le niveau de vie et à améliorer le bien-être social des populations.

Au plan politique, on observe qu'il est de notoriété que les crises économiques servent de ferment aux revendications politiques. Cette étude, en aidant à éviter ces crises économiques, contribuera à l'apaisement du climat sociopolitique. Elle proposera à l'Etat les moyens nécessaires pour amplifier ses actions sociales, surtout envers les déshérités, et pour accomplir son devoir régalien qui est de respecter, de protéger, de promouvoir et de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels. Cette étude rappellera constamment à l'Etat qu'il doit raisonnablement garantir un contenu minimal aux droits économiques, sociaux et culturels, même si l'un des critères les plus valorisés, dans le domaine de ces droits, est le critère de la réalisation progressive.

Si aussi bien la doctrine que la jurisprudence posent souvent des conditions pour admettre l'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels (Première Partie), il en existe dont l'exigibilité ne devrait être soumise à aucune condition, pas même financière (Deuxième Partie). Le souhait serait qu'on en arrive à ce point pour tous les droits économiques, sociaux et culturels.

**PREMIERE PARTIE :**

**UNE EXIGIBILITE SOUVENT  
CONDITIONNEE**

Les droits de l'homme en général, et singulièrement les droits économiques, sociaux et culturels ont acquis, de nos jours, une importance indéniable. Ces droits de la seconde génération font, en conséquence, l'objet d'une abondante proclamation. En témoigne la floraison des instruments juridiques aussi bien sur le plan international que sur le plan national. Le Bénin est partie à presque tous les instruments régionaux et internationaux qui proclament les droits de l'homme et particulièrement les droits de la seconde génération ou droits économiques, sociaux et culturels. Ce pays travaille au mieux de ses possibilités à leur réception dans l'ordre interne.

Mais à la vérité, une proclamation, aussi solennelle soit-elle, ne suffit pas à elle seule à produire des effets positifs sur la vie des hommes. La proclamation n'est qu'une étape dans le processus conduisant à l'objectif qui est l'amélioration de la condition économique et sociale du genre humain. S'il est nécessaire d'établir des droits pour réguler la vie en société et améliorer la condition de vie et de travail de l'homme sur terre, il est encore plus important de déterminer les mécanismes d'application de ces droits, et de les traduire concrètement dans la pratique quotidienne. Ainsi, une chose est de proclamer les droits économiques, sociaux et culturels, mais une autre, plus importante, est de créer les conditions de leur applicabilité, de sorte que les hommes puissent en jouir véritablement. N'est-ce pas pourquoi le professeur Abraham GADJI affirme que « la proclamation abondante des droits et des principes économiques ne suffit pas à affecter la situation objective des personnes. Il est indispensable que soient développées des pratiques constitutionnelles déterminant la portée de ces droits et principes »<sup>14</sup>.

Au Bénin, les droits économiques, sociaux et culturels sont suffisamment proclamés et consignés dans des instruments juridiques de première valeur comme la Constitution. Mais le problème qui demeure est celui de la jouissance effective de ces droits. Et pour en jouir, il faudrait étudier la question de leur justiciabilité. Les conditions d'exigibilité posées par les

---

<sup>14</sup> A. GADJI, « *L'Economie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone* », in AÏVO (F. J.) (dir), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè, Harmattan, Paris, 2014, p. 777

juridictions constitutionnelles permettent-elles aux justiciables de voir prospérer leurs requêtes ?

Le constat est que le déploiement normal de la protection constitutionnelle des droits économiques, sociaux et culturels achoppe à des résistances juridictionnelles (Chapitre 1<sup>er</sup>). Cette jurisprudence est bien souvent nourrie par des réticences doctrinales enregistrées dans les débats sur l'application et la jouissance effective de ces droits dits de la seconde génération (Chapitre 2).

## **CHAPITRE 1<sup>er</sup> : LES RESISTANCES JURIDICTIONNELLES A LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE**

Les droits économiques, sociaux et culturels, pour requérir une protection maximale, ont besoin, comme la plupart des droits, d'une protection d'ordre constitutionnel. Il s'agit de la prise en compte de ces droits par le pouvoir constituant, puis de leur reconnaissance par les juridictions constitutionnelles. Car « les règles constitutionnelles ne sont réellement applicables que lorsqu'elles font l'objet d'une reconnaissance par les juridictions constitutionnelles, même si elles sont prévues par la loi fondamentale »<sup>15</sup>.

On le remarque, la Constitution du Bénin est très généreuse dans la proclamation des droits économiques, sociaux et culturels. D'abord, cette Constitution intègre en son préambule les principes de la démocratie et des droits de l'homme, ainsi que toutes les dispositions des principaux instruments internationaux et régionaux tels que la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration Universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte Africaine de droits de l'homme et des peuples. Il s'agit par ricochet des instruments connexes comme le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ensuite, le corps de la Constitution qui consacre son titre II aux droits et devoirs de la personne humaine, en 33 articles, réserve le tiers, soit 11 articles, aux droits de la seconde génération.

Mais cette générosité du pouvoir constituant n'est pas souvent appuyée par le pouvoir jurisprudentiel. En effet, au nombre des critères utilisés par les juridictions constitutionnelles pour admettre l'exigibilité des droits de la seconde génération, il en existe qui induisent visiblement à une faible protection de ces droits (Section 1<sup>ère</sup>). Ainsi, ces critères laissent émerger une jurisprudence qui n'offre pas les garanties d'une protection suffisante des droits économiques, sociaux et culturels (Section 2).

---

<sup>15</sup> A. GADJI, « *L'Economie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone* », op. cit., p. 781

## **Section 1<sup>ère</sup> : Les critères d'exigibilité induisant une faible protection**

Les juridictions constitutionnelles se réfèrent à plusieurs critères pour admettre ou non l'exigibilité d'un droit d'ordre économique, social ou culturel, lorsqu'une requête est portée à leur niveau, par un justiciable. Certains de ces critères offrent peu de chance au justiciable de voir sa requête aboutir. On peut en retenir deux, dans le cadre de cette recherche : le critère de la réalisation progressive (Paragraphe 1) et celui des buts et des moyens (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Le critère de la réalisation progressive**

Les droits économiques, sociaux et culturels sont aussi connus sous le nom de droits-créances en opposition aux droits-libertés ou droits civils et politiques. Le critère de la réalisation progressive qui découle de la nature même de ces droits est le critère le plus utilisé aussi bien par la doctrine que par la jurisprudence. Ce critère tire ses arguments du caractère programmatique de ces droits (A) ; ce qui donne lieu à une incidence juridictionnelle (B) peu protectrice desdits droits.

#### **A - Le caractère programmatique des droits de la seconde génération**

Les droits de la seconde génération divergent remarquablement de ceux de la première génération par le fait qu'il n'est plus question que l'homme réagisse aux immixtions de l'Etat dans sa liberté, mais qu'il attende de celui-ci l'accomplissement d'une dette. Cette idée de dette nécessite une préparation, une organisation préalable de la part de l'Etat, afin de se libérer des obligations mises à sa charge. Aussi Jean RIVERO souligne-t-il que les droits-créances « ne peuvent recevoir satisfaction qu'après la mise en place d'un appareil destiné à répondre aux exigences des particuliers. Le service public est donc pour la satisfaction de tels pouvoirs, le procédé le plus normal. Tant que le service n'est pas créé, tant que l'Etat n'a pas

réuni les moyens nécessaires pour s'acquitter de son obligation, le droit du créancier ne peut s'exercer »<sup>16</sup>.

Les dispositions constitutionnelles consacrant des créances s'adressent à l'Etat, mais plus d'abord au pouvoir législatif. C'est bien l'intervention de celui-ci qui conditionne la jouissance de ces droits-créances. En France, la notion de norme programme tire son origine de là. C'est seulement lorsque le pouvoir législatif aura traduit ces normes générales dans des dispositions exigibles que le pouvoir exécutif pourrait sentir l'obligation de payer la dette mise à sa charge. La disposition constitutionnelle révèle déjà une créance. Mais elle ne sera véritablement exigible qu'après l'intervention du législateur.

La notion de norme programme a son origine première en Allemagne, à l'époque de la Constitution de Weimar. Carl SCHMITT observait qu'à côté des droits fondamentaux proprement dits, la Constitution « peut accorder une protection spéciale à certaines institutions. Cette réglementation a pour but de rendre impossible leur abrogation par une loi ordinaire »<sup>17</sup>. Selon cet auteur, les droits fondamentaux sont ceux qui peuvent être considérés comme antérieurs et supérieurs à l'Etat, que l'Etat n'octroie pas dans des conditions prévues par la loi<sup>18</sup>. L'objectif ici se limite à mettre à l'abri d'une remise en cause législative l'existence de certaines institutions juridiques fondamentales. Mais en France, la notion de disposition programme se présente différemment. « Elle désigne les droits sociaux contenus dans le texte de 1919 et perçus comme de simples programmes de réforme destinés à provoquer l'adhésion des classes laborieuses après l'écrasement des émeutes spartakistes »<sup>19</sup>.

En Italie, la notion connaît un essor dans le sens qui lui est reconnu en France. En effet, les chercheurs établissent une distinction entre normes préceptives et normes programmatrices. Les normes programmatrices sont celles-là qui commandent l'activité future du législateur, en lui prescrivant des finalités déterminées de façon plus ou moins générale<sup>20</sup>. Il en ressort que les normes programmatrices fixent des objectifs aux pouvoirs publics, au législateur d'abord.

Dans le langage contemporain, l'expression « norme programme » désigne les principes ou normes constitutionnels non directement applicables, et dont la mise en œuvre

---

<sup>16</sup> RIVERO J., *Les libertés publiques*, tome 1, Les droits de l'homme, PUF, Thémis, 1995, p. 100

<sup>17</sup> SCHMITT C., *Théorie de la constitution*, PUF, coll. Léviathan, 1989, p. 308

<sup>18</sup> Cf. *Idem.*, p.301

<sup>19</sup> GAY L., *Les « droits-créances » constitutionnels*, *op. cit.*, p. 115

<sup>20</sup> Cf. *Idem.*, p. 116

est souhaitable, sans en constituer cependant une obligation juridique pour les pouvoirs publics. En désignant ainsi les droits-créances, cela ne peut qu'avoir des incidences juridictionnelles incertaines.

## **B - Les incidences juridictionnelles du caractère programmatique des droits-créances**

Le caractère programmatique des droits-créances ne constitue pas, à y voir de près, un avantage pour le justiciable. Si leur mise en œuvre n'est que souhaitable et ne constitue, en conséquence, pas une obligation juridique pour les pouvoirs publics, ceux-ci peuvent s'en saisir pour justifier le non-paiement de la dette mise à leur charge par la constitution. Et on constate effectivement, à travers plusieurs décisions des juridictions constitutionnelles, que ce caractère programmatique influence énormément la décision du juge qui s'appuie bien souvent sur le critère de la réalisation progressive. On se souvient encore des décisions de la Cour Constitutionnelle béninoise où le juge s'est référé à ce critère pour débouter les justiciables de leurs droits pourtant constitutionnels. On peut retenir, à titre illustratif, les décisions DCC 12-010 du 24 janvier 2012 portant sur la gratuité de l'enseignement public, DCC 12-124 du 07 juin 2012 portant sur le droit à l'alimentation et à l'eau potable et DCC 14-143 du 17 juillet 2014 afférente au droit au travail<sup>21</sup>.

En France, les dispositions constitutionnelles qui consacrent des créances à la charge de l'Etat se contentent simplement de fixer « un programme au législateur »<sup>22</sup>. Ainsi, selon Georges BURDEAU qui utilise le premier<sup>23</sup> l'expression « dispositions programme », de telles dispositions « ne constatant pas un droit immédiatement exigible, mais traçant le cadre de l'activité législative, n'autorisent les gouvernés ni à se prévaloir du principe énoncé avant sa mise en œuvre législative, ni à invoquer à l'encontre du législateur une obligation juridique de faire »<sup>24</sup>. Ainsi comprise, une norme programme n'a pas la même force juridique que les autres droits. Il faut nécessairement passer par l'étape législative qui lui confère la force contraignante propre au droit positif.

---

<sup>21</sup> Nous reviendrons plus largement sur ces décisions dans la prochaine section qui offre un commentaire approfondi de chacun de ces arrêts.

<sup>22</sup> BURDEAU G., *Les libertés publiques*, L. G. D. J., 1961, p. 22

<sup>23</sup> Cf. GAY L., *Les « droits-créances » constitutionnels*, op. cit., p. 116

<sup>24</sup> BURDEAU G., *Les libertés publiques*, op. cit., p.22

On comprend, à titre comparatif, qu'une disposition programme désigne finalement une norme dont la force contraignante se révèle moindre que celle des autres principes constitutionnels, en particulier celle des libertés. Georges BURDEAU l'exprime plus clairement quand il affirme que les normes programmes sont « des dispositions qui, tout en ayant la nature de règle de droit, sont dépourvues de la force contraignante propre au droit positif »<sup>25</sup>.

La faiblesse juridique des droits-créances tient principalement au fait que leur mise en œuvre juridique doit transiter par les couloirs du législateur. Aussi ne bénéficient-ils pas du pouvoir d'une application directe et immédiate. Selon d'ailleurs l'article 23 de la Constitution française, les droits économiques, sociaux et culturels nécessitent des interventions complémentaires, législatives ou décrétales. Lors des travaux préparatoires de cet article, l'idée a été clairement affirmée : « Tant que le législateur n'est pas intervenu en la matière, le citoyen ne saurait faire usage du texte constitutionnel pour réclamer le bénéfice de tels droits »<sup>26</sup>.

Au Bénin, il en va autrement. Le résultat est quasiment identique, mais la méthode et les arguments pour y parvenir diffèrent sensiblement. En effet, l'intervention législative ou décrétales n'est pas une exigence incontournable. La Constitution béninoise ne fait pas interdiction au citoyen de faire usage du texte constitutionnel afférent aux droits-créances, sans une intervention législative ou décrétales. La preuve en est que plusieurs citoyens se sont servis directement du texte constitutionnel pour formuler des requêtes à la cour constitutionnelle, en matière des droits-créances. A titre exemplatif, on pourrait retenir les décisions suscitées, sur lesquelles nous reviendrons plus en détail.

Paradoxalement, le résultat au Bénin est souvent identique à celui obtenu en France. Le juge constitutionnel béninois, en s'appuyant sur le critère de la réalisation progressive, tire ses arguments directement du texte constitutionnel qui prescrit, dans le cas du droit précis en cause, une mise en œuvre progressive. L'exemple le plus frappant est celui de l'article 13 de la Constitution béninoise : « *L'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement public.* ». Au cas où l'article reste muet en la matière, le juge béninois, souvent audacieux et réaliste, crée en se référant à l'idée de la réalisation progressive imposée par les moyens dont dispose l'Etat. Il en a été ainsi dans la décision DCC 12-124 du 07 juin 2012 portant sur le droit à l'eau potable. Le juge a estimé qu'il « *s'agit d'un droit-créance opposable à l'Etat ;*

---

<sup>25</sup> BURDEAU G., *Les libertés publiques*, op. cit., p. 22

<sup>26</sup> BERTRAND M.-B., DARVILLE-FINET C., DELCROIX J-P, et all. *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la constitution*, op. cit., p. 108

*(...) toutefois l'Etat ne peut couvrir l'intégralité d'un tel droit que dans la progressivité... ».*

Le critère de la réalisation progressive est, par ailleurs, inscrit dans des instruments internationaux, comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 qui dispose en son article 2 § 1 que « *chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationale, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte* ».

Nous l'avons remarqué dans notre développement, ce critère auquel se réfèrent très fréquemment aussi bien la doctrine que la jurisprudence offre une faible protection aux droits-créances. Mais il en existe qui sont tout aussi moins protecteurs de ces droits. On pourrait retenir le critère des buts et des moyens.

## **Paragraphe 2 : Le critère des buts et des moyens**

Le critère des buts et des moyens est utilisé par le juge constitutionnel pour apprécier la requête des citoyens lorsque leurs droits sont lésés, en matière économique, social et culturel. C'est vrai qu'il est moins fréquemment sollicité que le critère de la réalisation progressive, mais quand il est sollicité, il offre aussi moins de chances aux justiciables de voir leurs requêtes aboutir. Cela s'explique par le fait que la proclamation de ces droits fait plutôt tendre vers un but (A), et parce que la confrontation des buts avec les moyens (B) peut être diversement appréciée.

### **A - Les droits-créances, des droits faisant tendre vers un but**

Les droits-créances de par leur nature fixent des objectifs aux pouvoirs publics. Il ne s'agit pas ici des objectifs fixés au législateur dont nous avons traité dans le paragraphe précédent, et qui est une situation propre au droit constitutionnel français. Les objectifs dont traite cette partie sont de l'ordre de la nature desdits droits et de leur possibilité de réalisation.

En effet, le genre humain n'a pris conscience de l'importance des droits-créances que bien plus tard, à une époque où le besoin d'un mieux-être s'est accru au sein de la société. C'est du reste pourquoi ils sont classés comme droits de seconde génération. Pareillement, ils ont connu une constitutionnalisation tardive, par rapport aux droits-libertés ou droits de la

première génération. Et puis leur constitutionnalisation tend à ne pas avoir la même valeur que celle des autres droits, aussi bien dans le système européen qu'africain, notamment au Bénin. Quand ce n'est pas la barrière imposée par l'intervention législative qui amoindrit la force contraignante de ces droits, c'est leur formulation par le constituant lui-même ou leur nature qui impose au juge de les apprécier comme des principes à poursuivre, des principes tributaires d'autres facteurs, comme les moyens ou les ressources de l'Etat.

Il est par exemple difficile d'apprécier le droit à la culture ou le droit au développement et au plein épanouissement de la personne. Par rapport à quelle référence ou à quel critère un citoyen peut-il estimer que l'Etat n'a pas suffisamment œuvré pour lui assurer le droit au développement ou à l'épanouissement de sa personne ? Le droit à la santé, le droit à l'éducation, etc. sont des droits difficilement quantifiables ou évaluables, et se posent, en définitive, comme des objectifs jamais assez atteints, ou jamais assez parfaitement atteints. C'est pourquoi le jugement de certains auteurs demeure sans appel : « Les droits économiques, sociaux et culturels, en tant que catégorie distincte de la proclamation internationale des droits de l'homme, appartiennent au domaine des principes souhaitables »<sup>27</sup>. L'homme souhaite toujours un mieux-être social et économique. Les droits afférents à cette catégorie de souhait le mettent en tension vers un but, le mieux-être.

Il y a un autre but plus urgent, moins lointain et plus proche de l'être que du mieux-être. Il ne s'agit quasiment plus d'un but, mais d'une réalité présente à vivre *hic et nunc*, les droits-libertés. Les droits-libertés touchent directement à l'être et connaissent, en conséquence, une mise en œuvre juridictionnelle plus universelle et plus objective. Il en va autrement des droits-créances qui sont de l'ordre du mieux-être et qui peuvent être appréciés différemment, d'un pays à un autre, d'une juridiction à une autre. Ils mettent en tension vers un but.

A titre d'exemple, le droit à la vie, lorsqu'il est lésé, ne peut que faire l'objet d'une appréciation et d'un jugement identiques, quel que soit le pays ou la juridiction constitutionnelle. Par contre, le droit à la santé fait toujours l'objet d'un jugement en fonction des pays, le juge tenant grand compte du niveau de développement et des moyens de l'Etat. Il en est de même de presque tous les droits-créances pour lesquels le juge constitutionnel procède, au besoin, à une confrontation entre les buts et les moyens.

---

<sup>27</sup> SUDRE Frédéric cité par BERTRAND M-B, DARVILLE-FINET C., DELCROIX J-P., et all., *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la constitution*, op. cit., p. 107

## **B - La confrontation juridictionnelle des buts et des moyens**

Lorsque le juge constitutionnel se réfère au critère des buts et des moyens, il opère un « *contrôle du lien existant entre les buts proclamés et les moyens engagés par l'Etat pour réaliser les buts fixés* »<sup>28</sup>. Il est conscient que ces buts ne seront jamais totalement atteints, car à mesure qu'augmentent les moyens de l'Etat, le besoin se fait sentir, au niveau des citoyens, de déplacer la barre supérieure des buts fixés. On pourrait s'imaginer qu'il s'agit de buts élastiques, parfois compressibles en fonction des moyens du moment, parfois extensibles. Le juge procède donc à une comparaison entre les moyens du moment et les buts fixés.

Ce critère permet au juge de vérifier si les moyens déployés par l'Etat limitent la protection des droits concernés ou la favorisent. Si les moyens mis à disposition par l'Etat ne suffisent pas à assurer la protection des droits en cause, alors que des possibilités supplémentaires existent, le juge pourrait faire droit à la requête du justiciable. Mais dans la pratique, les affaires tournent rarement au profit du justiciable, surtout dans les pays africains comme le Bénin. Généralement, dans ces pays en voie de développement, le juge constitutionnel a tendance à se ranger du côté des pouvoirs publics. Peut-être voudrait-il rester plus réaliste.

Le juge procède à une sorte d'analyse socio-économique de la Constitution. Puis il confronte les résultats de son analyse avec les réalités existentielles. Dans cette analyse, il ne se limite pas au critère des buts et des moyens. Il fait appel à d'autres critères, notamment à celui de la réalisation progressive. Une telle conjonction des critères d'exigibilité n'est pas souvent de nature à favoriser le justiciable. Ce fut le cas dans la décision DCC 14-143 du 17 juillet 2014. En l'espèce, le caractère progressif et la nature d'obligation de moyen ont été invoqués par le juge pour rejeter la demande de la requérante, pourtant magistrat. Selon le juge constitutionnel, après mesure d'instruction et analyse, « *le droit au travail s'analyse comme une obligation de moyen et non de résultat pour l'Etat ; (...) Cette obligation consiste, entre autre, en la création d'un environnement favorable au développement économique, à la formation professionnelle et à l'organisation des services publics susceptibles de générer des emplois au profit de citoyens qualifiés...* ».

---

<sup>28</sup> GADJI A., « L'Economie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone », op. cit., p. 784

Ce faisant, le juge constitutionnel s'arroge le pouvoir de régulateur de la vie socio-économique. Mais le plus à craindre, c'est de s'ériger en défenseur des pouvoirs publics. Fort heureusement, le Bénin reste héritier d'un constitutionnalisme des plus équilibrés et des plus audacieux, en matière de défense des droits de l'homme. A maintes occasions, le juge constitutionnel béninois a objectivement offert une large protection aux droits-créances. Nous le verrons dans la seconde partie de ce travail. Mais pour l'instant, consacrons-nous à une étude plus approfondie des arrêts ayant moins protégé les droits-créances, afin de mieux diagnostiquer les causes de cette faible protection.

## **Section 2 : Une jurisprudence offrant une faible protection**

Nous avons étudié dans la section précédente quelques-uns des critères qui accordent une protection relativement faible aux droits-créances. Ces critères apparaissent comme des excuses permanentes qui libèrent bien souvent les pouvoirs publics de leurs obligations. Nous nous emploierons, dans cette section, à discerner à travers quelques arrêts, les mobiles de ces excuses défavorables aux justiciables. Il sera question d'abord des arrêts qui se sont prioritairement appuyés sur le critère de réalisation progressive (Paragraphe 1), puis de ceux qui ont emprunté leurs arguments au caractère non absolu des DESC (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Les décisions s'appuyant sur le critère de réalisation progressive**

Plusieurs décisions ont été rendues qui ont prioritairement fondé leur argumentaire sur le critère de réalisation progressive. Au nombre de ces décisions, nous proposons d'en étudier deux, respectivement relatives à la gratuité de l'enseignement public, DCC 12-010 (A) et au droit à l'eau potable, DCC 12-124 (B).

#### **A - La Décision DCC 12-010 relative à la gratuité de l'enseignement public**

La décision DCC 12-010, rendue par la Cour constitutionnelle béninoise le 24 janvier 2012, est relative au contrôle de conformité d'une mesure gouvernementale à la Constitution.

En effet, la Constitution dispose en son article 13 que « *L'Etat pourvoit à l'éducation de la jeunesse par des écoles publiques. L'enseignement primaire est obligatoire. L'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement public* »<sup>29</sup>.

Conformément à cet article, le gouvernement béninois prend, en 2006, la décision de rendre gratuit l'enseignement primaire pour les filles des zones rurales. En 2010, ce même gouvernement décide d'élargir cette mesure de gratuité au collège, avec cependant la double réserve qu'elle concernera uniquement les filles, et précisément celles des deux premières années, la 6<sup>ème</sup> et la 5<sup>ème</sup>.

Les 26 et 27 octobre 2010, la Cour constitutionnelle est saisie de deux requêtes enregistrées à son secrétariat, par lesquelles deux particuliers dénoncent le caractère discriminatoire de ces mesures gouvernementales. Ils estiment qu'elles devraient concerner tous les élèves, quel que soit leur sexe et quelle que soit leur classe.

Mais une mesure gouvernementale de gratuité de l'enseignement public secondaire qui concerne uniquement les filles des classes de 6<sup>ème</sup> et de 5<sup>ème</sup> est-elle discriminatoire, et donc contraire à la Constitution ?

A cette question, la Cour répond par la négative, aux motifs que « *la gratuité de l'enseignement public ne peut s'opérer pour tous au même moment ; qu'il revient au chef de l'Etat dans le cadre de la détermination et de la conduite de la politique de la Nation, de veiller à sa mise en œuvre progressive ; qu'en décidant par conséquent que l'enseignement secondaire est gratuit pour les filles des classes de 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> dans les lycées et collèges publics, le chef de l'Etat a agi conformément à l'article 13 (...) et n'a de ce fait institué aucun traitement discriminatoire* »<sup>30</sup>.

Il apparaît clairement dans la solution de cet arrêt que c'est le critère de réalisation progressive que la haute juridiction a utilisé pour justifier la mesure prise par le gouvernement, au profit des filles des classes de 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup>. C'est vrai qu'une telle mesure peut paraître discriminatoire. Le gouvernement disposait d'ailleurs d'autres possibilités. Mais dans sa politique de mise en œuvre progressive, ainsi que le recommande la Constitution, le gouvernement a dû opérer un choix. Il fallait qu'il commence par une catégorie d'élèves pour, progressivement, étendre sa mesure à tous les élèves. Une autre possibilité qui pouvait se révéler moins discriminatoire consisterait, par exemple, à tenir compte de l'enveloppe financière dont dispose, cette année, le gouvernement pour accompagner la mesure, et en

---

<sup>29</sup> Loi N°90-32 précitée, art. 13

<sup>30</sup> Décision DCC 12-010 du 24 janvier 2012

répandre le bénéfice sur tous les élèves, en procédant à une réduction, aussi minime soit-elle, des frais de scolarité pour tous les élèves, quel que soit leur sexe et quelle que soit leur classe. Ainsi, la réduction se poursuivra progressivement, au fil des ans, jusqu'à la gratuité totale.

Le gouvernement a opté pour cette forme de progression dans la gratuité, en considération certainement d'autres paramètres, comme par exemple la priorité aux filles dont le taux de scolarisation est faible. En commençant donc la mesure de gratuité par les filles, le gouvernement apporte aussi une solution à leur faible taux de scolarisation et à leur déscolarisation massive. C'est peut-être ce qui a guidé son option pour cette forme de progression. La haute juridiction avait, quant à elle, à vérifier si la mesure prise par le gouvernement s'est référée à un critère constitutionnel et si elle a respecté les mécanismes de ce critère. Ce sont là, en vérité, les vraies motivations d'une pareille décision de justice. En l'espèce, le critère d'appréciation est celui de la réalisation progressive, ainsi qu'inscrit dans la Constitution<sup>31</sup>. Et puis, le mécanisme de ce critère a été bien respecté par la mesure gouvernementale. Le gouvernement disposait de plusieurs options, il en a choisi une et est resté donc dans les normes constitutionnelles. L'essentiel, quelle que soit l'option faite, est qu'il a été tenu compte de la réalisation progressive, dans la protection et la mise en œuvre de ce droit accordé par la Constitution aux élèves. Il en sera de même dans plusieurs arrêts dont celui relatif au droit à l'alimentation et à l'eau potable.

## **B - La Décision DCC 12-124 relative au droit à l'alimentation et à l'eau potable**

La décision DCC 12-124 a été rendue le 07 juin 2012 par la Cour constitutionnelle béninoise. Elle est relative au contrôle de conformité de certaines décisions gouvernementales à la Constitution.

Selon les faits, le lundi 06 juillet 2009, le gouvernement décide d'augmenter les prix de l'eau et de l'électricité. Cette décision vient empirer la situation des citoyens béninois confrontés depuis quelques temps à la hausse des prix des produits de première nécessité et des denrées alimentaires.

Le 15 juillet 2009, Madame Fidélia A. APOVO saisit la Cour constitutionnelle d'une requête par laquelle elle demande « de condamner le Gouvernement béninois pour violation

---

<sup>31</sup> L'article 13 de la Constitution dispose : « L'Etat pourvoit à l'éducation de la jeunesse par des écoles publiques. L'enseignement primaire est obligatoire. L'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement public. »

des droits fondamentaux de l'homme à l'alimentation et à l'eau ». Elle estime que depuis l'an dernier, les prix des produits de première nécessité, des denrées alimentaires de base ne cessent d'accroître. Au Bénin, le citoyen moyen vit avec un revenu d'environ 175 000fr CFA par an, soit un revenu journalier inférieur à 550fr CFA. L'eau, c'est la vie, a-t-elle poursuivi. En priver certains ou les contraindre à boire de l'eau souillée est un crime... 80% des maladies et plus du tiers des décès annuellement constatés sont dus à l'utilisation massive par la population d'une eau contaminée. Il en ressort que très peu de Béninois jouissent de leurs droits à l'alimentation et à l'eau. Le Bénin est pourtant partie à plusieurs instruments internationaux et régionaux qui garantissent ces droits. Mais *« malgré tous ces engagements (juridique et moral), aucun effort n'est fait par les gouvernants béninois pour alléger la tâche aux pauvres citoyens ; au contraire, ils creusent la plaie, et leur demandent de faire plus d'effort et de sacrifices portant ainsi atteinte à plusieurs droits humains ... »*<sup>32</sup>.

En réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Directeur Général de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), Monsieur Adrien T. DOSSOU, déclare qu'il s'agit *« d'un droit reconnu et consigné dans notre loi fondamentale et dans les divers autres textes supra nationaux auxquels notre pays a adhéré. Toutefois, la jouissance de ce droit par les citoyens est progressive en fonction des capacités de l'Etat »*<sup>33</sup>. Il ajoute, en outre, que l'eau n'est pas une denrée importée, mais que *« le traitement, le transport, la distribution de l'eau potable et la gestion des systèmes d'exploitation de l'alimentation en eau potable requièrent l'emploi de produits de traitement et des équipements dont une grande partie est importée et subit également les coûts de l'inflation sur le marché international. Il en est de même des consommables tels que, l'énergie électrique, qui subissent les fluctuations du marché international des hydrocarbures. En conséquence, en 2002, le prix de revient moyen de l'eau traitée était de 350fr CFA le mètre cube. En 2008, ce prix de revient moyen était passé à 437fr CFA le mètre cube, alors que le prix de vente moyen était de 372fr CFA en 2007, accusant un déficit de 65fr CFA sur chaque mètre cube d'eau traitée et vendue »*<sup>34</sup>.

Une décision gouvernementale portant augmentation des prix de l'eau et de l'électricité, au moment où les prix des produits de première nécessité et des denrées alimentaires de base ne cessent de croître, est-elle constitutive d'une violation des droits fondamentaux de l'homme à l'alimentation et à l'eau ?

---

<sup>32</sup> Décision DCC 12-124 du 07 juin 2012 de la Cour Constitutionnelle béninoise

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> Ibidem.

A cette question, la haute juridiction répond par la négative aux motifs que « *le droit du citoyen à l'eau potable fait partie de ses droits fondamentaux ; qu'il s'agit d'un droit-crédance opposable à l'Etat ; que toutefois l'Etat ne peut couvrir l'intégralité d'un tel droit que dans la progressivité d'une politique donnée comprenant une contre partie à supporter par tout bénéficiaire ; qu'il résulte des éléments du dossier que contrairement aux allégations de la requérante, le Gouvernement a engagé des actions pour alimenter progressivement la majorité de la population en eau potable (...)* ; que, dès lors, on ne saurait conclure à une violation des droits de l'homme, à l'alimentation et à l'eau... »<sup>35</sup>.

Comme dans l'arrêt précédemment étudié, la décision et les arguments de la Cour sont restés dans une même logique. L'instruction du dossier a révélé, en l'espèce, que le gouvernement béninois est soumis à l'effet de paramètres extérieurs, impossible d'être maîtrisés que par un apport proportionné des contribuables. La motivation reste quasiment la même que dans le précédent arrêt : la haute juridiction se réfère à un critère constitutionnel, la réalisation progressive<sup>36</sup> et elle vérifie le respect du mécanisme de fonctionnement de ce critère. La progressivité consistera ici à réduire, au fil des ans, l'apport des contribuables. Et puis, le Gouvernement déploie d'énormes efforts pour améliorer progressivement la situation. Le constat croisé que ce secteur ne peut être géré sans une contrepartie des bénéficiaires, et que le Gouvernement, progressivement, joue sa partition, amène la haute juridiction, s'appuyant sur le critère de réalisation progressive, à conclure de l'absence d'une violation des droits fondamentaux de l'homme à l'alimentation et à l'eau, et donc de l'absence d'une violation de la Constitution.

Nous en arrivons au constat que la jurisprudence béninoise révèle que le critère de réalisation progressive est souvent invoqué pour rejeter les demandes de condamnation de l'Etat pour violation des droits économiques, sociaux et culturels. Mais parfois, c'est le caractère non absolu de ces droits qui conduit au même résultat.

## **Paragraphe 2 : Les décisions afférentes au caractère non absolu des DESC**

Si la jurisprudence offre parfois une faible protection aux droits économiques, sociaux et culturels, cela s'explique aussi par le recours du juge au caractère non absolu de ces droits. Nous pouvons, pour ce cas de figure, nous référer à une décision se rapportant à la liberté

---

<sup>35</sup> Décision DCC 12-124 précitée

<sup>36</sup> Cf. Loi N° 90-32 précitée, Art. 13

syndicale et au droit de grève (A), puis à deux décisions dont une sénégalaise et une française, relatives toutes deux au droit de propriété (B).

### **A - La Décision DCC 11 - 065 relative à la liberté syndicale et au droit de grève**

La décision DCC 11-065 a été rendue par la Cour constitutionnelle béninoise le 30 septembre 2011, relativement au contrôle de conformité de la loi portant règles applicables aux personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés, à la Constitution.

Le 26 septembre 2011, l'Assemblée Nationale vote la loi n° 2011-25 portant règles générales applicables aux personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés en République du Bénin.

Le 27 septembre 2011, le Président de la République adresse une requête à la Cour constitutionnelle en sollicitant, sur le fondement des articles 117 et 121 de la Constitution, le contrôle de conformité de cette loi à la Constitution. Le lendemain 28 septembre, la Cour est saisie d'une autre requête, par laquelle Monsieur Louis VLAVONOU, député à l'Assemblée Nationale, forme devant la haute juridiction un « recours en inconstitutionnalité » de la même loi. Il estime que *« cette loi viole en plusieurs de ses dispositions, non seulement les lois républicaines du Bénin, mais également les normes internationales du travail édictées par les conventions, traités de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) ratifiés par notre pays. Plus spécialement, le vote de cette loi viole les droits fondamentaux d'une catégorie du personnel de l'Etat, en l'occurrence les agents de l'Administration des Douanes »*<sup>37</sup>. De façon précise, l'article 9 de la loi incriminée interdit tout droit de grève aux personnels visés, alors que l'article 5 de la même loi leur reconnaît explicitement la jouissance de la liberté syndicale qui emporte obligatoirement entre autres le droit de grève. Or selon le député, les douaniers, depuis le 18 juin 1990, ne font plus partie ni des forces armées, ni des forces de sécurité et assimilées, mais sont régis par les statuts des Agents Permanents de l'Etat ainsi qu'il est disposé aux articles 1, 3 et suivant de la loi du 18 juin 1998.

Une loi qui bien que reconnaissant la liberté syndicale à une catégorie des agents permanents de l'Etat, leur retire le droit de grève viole-t-elle la Constitution et les normes internationales du travail édictées par les conventions et traités de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) ?

---

<sup>37</sup> Décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011 de la Cour Constitutionnelle béninoise

La haute juridiction répond à cette question par la négative, aux motifs que le droit de grève, « *bien que fondamental et consacré par l'article 31 (de la Constitution), n'est pas absolu* ». En effet, l'article 31 de la Constitution dispose : « *L'Etat reconnaît et garantit le droit de grève. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts soit individuellement soit collectivement ou par action syndicale. Le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi* ». La haute juridiction précise « *qu'en effet, est absolu ce qui est sans réserve, total, complet, sans nuance ni concession, qui tient de soi-même sa propre justification et est donc sans limitation ; qu'est aussi absolu, ce qui existe indépendamment de toute condition, de toute représentation, qui échappe à toute limitation et à toute contrainte ; qu'en disposant que le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi, le constituant veut affirmer que le droit de grève est un principe à valeur constitutionnelle, qu'il a des limites et habilite le législateur à tracer lesdites limites en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la préservation de l'intérêt général auquel la grève est de nature à porter atteinte ... qu'ainsi, l'Etat, par le pouvoir législatif, peut, aux fins de l'intérêt général et des objectifs à valeur constitutionnelle, interdire à des agents déterminés, le droit de grève* »<sup>38</sup>.

Pour rendre sa décision, le juge constitutionnel ne se limite pas à ces dispositions constitutionnelles expresses. Il invoque certains instruments internationaux et régionaux. La Cour cite l'article 11 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples : « *Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements...* ». La Cour en conclut que « *si la grève constitue un moyen légitime du travailleur pour défendre ses intérêts, le législateur et le gouvernement sont tout aussi légitimement habilités à y apporter des restrictions voire à l'interdire aux personnels d'autorité ou ceux ayant des responsabilités importantes dans des services et entreprises chargés de missions de service public* »<sup>39</sup>. La cour recourt aussi à l'article 8 alinéa 2 du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui précise que la garantie constitutionnelle du droit de grève « *n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des Forces armées, de la Police ou de la Fonction publique* ». Elle ajoute un argument fort tiré du 304<sup>ème</sup> rapport du Recueil de décisions de l'Organisation Internationale du Travail sur la liberté syndicale : « *L'interdiction du droit de grève aux travailleurs des douanes,*

---

<sup>38</sup> Décision DCC 11-065 précitée

<sup>39</sup> Idem.

*fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat, n'est pas contraire aux principes de la liberté syndicale ».*

La Cour en vient à la conclusion « que dès lors, il y a lieu de dire et juger que l'article 9 de la loi sous examen ne viole ni la constitution ni les principes fondamentaux de l'Organisation Internationale du Travail »<sup>40</sup>. La Cour constitutionnelle béninoise s'est appuyée sur le caractère non absolu du droit de grève pour débouter le justiciable, ce qui conduit à accorder une bien faible protection au droit concerné. Il en sera de même avec le conseil constitutionnel sénégalais et son homologue français.

### **B- Les Décisions sénégalaise et française relatives au droit de propriété**

Nous trouvons intéressant de recourir à quelques décisions d'autres pays pour ressortir la similitude de réflexion des juridictions constitutionnelles face au caractère non absolu des droits économiques, sociaux et culturels. La tradition juridique béninoise se reçoit en grande partie de la tradition française, alors même que le Bénin et le Sénégal partagent le même héritage juridique. Le droit de propriété est l'un des droits-créances les plus fortement protégés et les plus anciens, cependant il n'est pas absolu. Les juges sénégalais et français l'ont attesté respectivement dans les décisions 21/96 du 3 juin 1996 et 139 DC du 11 février 1982<sup>41</sup>. Malgré les efforts déployés pour montrer que ce droit est inviolable, ils en admettent la violation, bien que ce soit à des conditions précises.

En effet, le juge constitutionnel sénégalais considère que l'intérêt général peut tout naturellement porter atteinte au droit de propriété, par le mécanisme de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il l'a clairement signifié lorsque fut soulevée l'exception d'inconstitutionnalité de la loi du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il avait indiqué que « considérant que si depuis la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, à laquelle se réfère la Constitution, les limitations apportées au cours des temps au droit de propriété en tout premier lieu par l'expropriation, sont le fruit d'une évolution dictée par les exigences de la préservation de l'intérêt général, ce droit n'a pas été atteint dans son essence »<sup>42</sup>. Ce droit bien que n'étant pas atteint dans son essence

---

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Cf. GADJI A., « L'Économie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone », op. cit., pp. 784-785.

<sup>42</sup> Idem., p. 785

connaît cependant des limitations. Il n'est donc pas absolu. En citant les conditions pouvant justifier les atteintes au droit de propriété, le Conseil déclare qu'il peut d'abord être porté atteinte à ce droit « en cas de nécessité publique légalement constatée, peu importe que l'utilité ou la nécessité publique soit déclarée ou constatée, pourvu qu'elle ait été faite par voie de décret »<sup>43</sup>. Cela s'apparente à de la dictature juridique et fragilise davantage ce droit pourtant déclaré inviolable.

Il en sera de même avec le Conseil constitutionnel français au sujet du projet de loi relative aux nationalisations. Le juge reconnaît et admet la nationalisation, opération consistant au transfert d'un bien du domaine privé au domaine public. On comprend que la nécessité publique paralyse le droit de propriété. En dépit de la longue littérature développée par le conseil constitutionnel français pour montrer qu'il s'agit d'un droit à valeur constitutionnelle au même rang que la liberté, la sécurité et la résistance à l'oppression, les prérogatives de puissance publique, irrésistiblement, le fragilisent.

On le constate, la plupart des droits-créances n'ont pas la même solidité juridique que les droits-libertés, et ne bénéficient pas, en conséquence, d'un même degré de protection. Certains critères d'exigibilité utilisés par le juge constitutionnel contribuent à cette faiblesse de protection. Une abondante jurisprudence, ainsi que nous l'avons constatée, en témoigne fortement. Cette jurisprudence se fonde sur une doctrine réticente quant à la nature juridique des droits-créances.

---

<sup>43</sup> Cf. le 17<sup>ème</sup> considérant de la décision 21/96 du 3 juin 1996.

## CHAPITRE 2 : LES RETICENCES DE CERTAINS AUTEURS

Les droits économiques, sociaux et culturels bénéficient d'une généreuse protection de la part du constituant béninois de 1990. Mais, ainsi que l'a révélé le chapitre précédent, la protection jurisprudentielle de ces droits est d'une faiblesse remarquable. La jurisprudence constitutionnelle du Bénin regorge de plusieurs décisions défavorables à la justiciabilité des droits-créances. Il en a été de même de la jurisprudence de certains autres pays comme la France et le Sénégal. Il y a, en conséquence, lieu de s'interroger sur les motifs réels de cette différence notable de protection entre les droits de la première et ceux de la seconde génération.

Cette faible protection jurisprudentielle est guidée, en partie, par une certaine doctrine qui va de la réticence jusqu'à la négation, parfois, de la nature juridique des droits-créances. Ils sont nombreux, les auteurs qui considèrent et soutiennent que les droits de la seconde génération ne constituent pas de véritables droits de la personne. Certains d'entre eux estiment, comme Paul Oriane, que la reconnaissance de ces droits relèverait de la « pure incantation » et serait illusoire<sup>44</sup>. Pour d'autres, « *les droits économiques, sociaux et culturels, en tant que catégorie distincte de la proclamation internationale des droits de l'homme, appartiennent au domaine des principes souhaitables : ils font partie de la nébuleuse des droits de l'homme mais ne s'inscrivent pas dans le champ du droit* »<sup>45</sup>. D'autres auteurs encore pensent que ces droits n'ont de signification que programmatique et ne sont donc pas justiciables et exigibles.

Ces différentes positions doctrinales sont sous-tendues par des arguments non moins pertinents qu'on pourrait regrouper en deux grandes catégories, à savoir la faiblesse des mécanismes de contrôle des droits-créances (Section première) et la complexité de la démarche jurisprudentielle s'agissant de la justiciabilité de ces droits (Section 2).

---

<sup>44</sup> Cf. M.- B. BERTRAND, C. DARVILLE – FINET, J-P DELCROIX, et all., *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la constitution*, op. cit., p. 107

<sup>45</sup> F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, P.U.F., 1999, n°133. p.134

## **Section première : La faiblesse des mécanismes de contrôle**

La division historique et même idéologique des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels, a eu de grandes conséquences juridiques dans l'histoire. Cette division, guidée par une différence de nature, a maintenu faibles les mécanismes juridiques de contrôle des droits-créances. Cette faiblesse peut s'apprécier par rapport aux droits-libertés ou droits civils et politiques (Paragraphe premier), et en référence à une tendance à la hiérarchisation des droits humains (Paragraphe 2)

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Par rapport aux droits civils et politiques**

Les mécanismes de contrôle des droits économiques, sociaux et culturels sont visiblement inefficaces par rapport à ceux des droits civils et politiques. La raison en est que leur degré de normativité diffère considérablement (A), et tandis que les sanctions sont bien établies pour les seconds, la violation des premiers ne conduit souvent pas à des sanctions (B).

#### **A - Une normativité différente**

Selon Ida Elizabeth Koch, certains auteurs soutiennent que les droits économiques, sociaux et culturels sont *normativement et juridiquement* différents des droits civils et politiques<sup>46</sup>. La normativité pourrait être entendue comme la capacité qu'a une règle de revêtir la qualité de norme, c'est-à-dire d'être synonyme de règle de droit ou de règle juridique, obligatoire, générale et impersonnelle<sup>47</sup>. De ce point de vue, plusieurs auteurs admettent que la normativité des droits civils et politiques est sensiblement différente de la normativité des droits économiques, sociaux et culturels. Alors que la normativité des premiers est

---

<sup>46</sup> Cf. ROBITAILLE D., *Normativité, Interprétation, et justification des Droits économiques et sociaux : les cas québécois et sud-africain*, Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 26

<sup>47</sup> Cf. Lexique des termes juridiques, 16<sup>ème</sup> éd., Dalloz, Paris, 2007

juridiquement établie et reconnue, aussi bien par les auteurs que par les juridictions, celle des seconds est toujours, sinon objet de rejet, du moins objet de doute.

Il en découle que les mécanismes de mise en œuvre ou de protection des droits de la première génération diffèrent de ceux de la seconde génération. Les droits civils et politiques conviennent pour un contrôle de type judiciaire puisque les juges y sont habitués et qu'aucun aspect économique ne saurait « servir d'excuse pour un manque de respect »<sup>48</sup>. Alors que les droits économiques, sociaux et culturels conviennent bien moins pour ce type de contrôle. Cela se justifie par le fait que la réalisation de ces droits dépend, en grande partie, des « opinions politiques et de la situation économique de l'Etat concerné »<sup>49</sup>. Un pays pauvre ne saurait visiblement accorder une même protection aux droits économiques, sociaux et culturels qu'un pays développé. En témoigne la décision DCC 12-124 du 07 juin 2012 de la Cour Constitutionnelle béninoise qui continue de lier le respect du droit à l'alimentation et à l'eau potable à une progressivité encore maintenue au bas de l'échelle, compte tenu du niveau de développement du Bénin. Ce droit, bien que s'appréciant toujours à partir du critère de progressivité, a atteint un niveau de protection maximale dans les pays occidentaux.

Ainsi, au Bénin comme dans la plupart des pays, le droit à l'alimentation ou le droit au logement ne bénéficient pas de la même protection que, par exemple, le droit à la vie ou à la liberté d'aller et de venir. Tandis que les mécanismes de contrôle sont bien établis pour les seconds et les droits-libertés en général, il n'en est pas de même pour les premiers et les droits-créances en général. Beaucoup d'auteurs s'appuient sur cet argument pour refuser d'admettre la justiciabilité des droits-créances. Mais ils se réfèrent également au fait qu'il n'existe pas de sanctions formellement établies chaque fois que ces droits sont violés.

## **B - Une absence de sanction**

L'élaboration de mécanismes de protection différents entre les droits-créances et les droits-libertés se justifie, en partie, par l'absence de sanction lorsque sont violés les droits-créances. La plupart des auteurs défavorables à la justiciabilité des droits-créances évoquent aussi ce fait de l'absence de sanction ou de redressement obligatoire imposé par une autorité compétente. Mais il n'en est pas ainsi pour les droits-libertés pour lesquels les sanctions sont bien établies.

---

<sup>48</sup> ROBITAILLE D., *Normativité, Interprétation, et justification des droits économiques et sociaux : les cas québécois et Sud-Africains*, op. cit., p. 30

<sup>49</sup> Idem., p. 30

Or selon Egbert Vierdag, en droit international, « la sanctionnabilité est un élément fondamental permettant à un intérêt individuel d'être considéré comme un véritable droit. En d'autres termes, la possibilité de s'adresser à une autorité compétente, qu'elle soit judiciaire ou autre, afin d'obtenir un redressement ou un dédommagement en cas de non-respect, serait inhérente à tout droit individuel »<sup>50</sup>. Cette possibilité n'existe quasiment pas dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels. On comprend alors pourquoi de nombreux auteurs logent ces droits à l'enseigne « des aspirations idéologiques ou morales »<sup>51</sup>. Même lorsque cette possibilité émerge, elle n'a pas la même ampleur que dans le cas des droits civils et politiques où il est plus facile et plus fréquent d'ester en justice ou de se plaindre à une autorité hiérarchique de la violation du droit en cause.

Il reste, en conséquence, évident que les organes de protection des droits civils et politiques ont pour but d'assurer le respect de ces derniers par des « procédures judiciaires et quasi judiciaires », alors que ceux des droits économiques, sociaux et culturels ne cherchent pas à réparer les violations, mais bien plutôt à en faire la promotion par des recommandations dialogiques adressées aux Etats. On pourrait retenir à l'appui de cette thèse, les nombreux arrêts de la Cour constitutionnelle béninoise qui, en constatant la violation des droits-créances, ne font que le reconnaître sans que s'en suive une quelconque sanction. On peut, pour cela considérer les décisions DCC 12-106 du 3 mai 2012 relative à l'égal accès au travail, et DCC 11-042 du 21 juin 2011 relative à l'égalité de traitement ou de rémunération.

En définitive, la possibilité d'obtenir une sanction juridique contraignante caractériserait les droits civils et politiques considérés par plusieurs auteurs comme les « vrais » droits de la personne, alors que les droits économiques, sociaux et culturels ne seraient pas adaptés aux mécanismes judiciaires de résolution des conflits.<sup>52</sup> Ainsi se justifierait, en partie, la faiblesse des mécanismes de contrôle de ces derniers. Mais cette faiblesse s'affiche, par ailleurs, chaque fois qu'est admise une tendance à la hiérarchisation des droits en général.

---

<sup>50</sup> ROBITAILLE D., *Normativité, Interprétation, et justification des droits économiques et sociaux : les cas québécois et Sud-Africains*, op. cit., p. 30

<sup>51</sup>Idem.. p. 31

<sup>52</sup> Cf. ROBITAILLE D., *Normativité, Interprétation, et justification des droits économiques et sociaux : les cas québécois et Sud-Africains*, op. cit., p. 31

## **Paragraphe 2 : Par rapport à une tendance à la hiérarchisation des droits**

La faiblesse des mécanismes de contrôle des droits économiques, sociaux et culturels se justifie aussi, selon certains auteurs, par une tendance à la hiérarchisation des droits de la personne. Cette hiérarchisation se manifeste par la préférence accordée à certains droits (A), et la primauté donnée aux normes *erga omnes* et de *jus cogens* (B).

### **A - La préférence accordée à certains droits**

Il existe des droits auxquels les instruments internationaux les plus prestigieux accordent une préférence certaine. Il s'agit en substance du droit à l'égalité et à la non-discrimination, des droits dont la violation a été élevée au rang de crime international (génocide, apartheid, torture, etc.), des droits absolus, des droits garantis sans limitation ou clause restrictive, et des droits considérés comme des besoins fondamentaux.

En effet, la Charte des Nations Unies et à sa suite plusieurs autres textes internationaux auxquels le Bénin est partie « accordent un statut particulier à l'égalité entre les personnes ou au droit de ne pas subir de discrimination, en droit international des droits de l'homme »<sup>53</sup>. Chaque référence que fait la Charte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales est accompagnée du terme « sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ». La déclaration de Vienne de 1993, elle, qualifie la non-discrimination de « règle élémentaire du droit international des droits de l'homme ». Ainsi, le droit à l'égalité et à la non-discrimination semble être préféré à plusieurs autres droits, ce qui crée, de fait, une sorte de hiérarchie au sein des droits de la personne.

Il en est de même des droits de l'homme dont la violation a été élevée au rang de crime international. Il est question surtout du génocide et de l'apartheid, et dans une moindre mesure de la torture et du crime de guerre. Les droits absolus, c'est-à-dire ceux qui s'appliquent sans aucune restriction possible, et qui ne peuvent faire l'objet ni de réserves, ni de dérogations, ni de dénonciation, sont aussi placés au sommet d'une sorte de hiérarchie des droits de l'homme en droit international. Les droits intangibles en font partie : le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture ou à un traitement cruel et inhumain, le droit de ne pas être tenu en esclavage, etc. Par ailleurs, en dehors des états d'urgence, le Pacte

---

<sup>53</sup> BENOIT-ROHMER F., BERNS Th., BRIBOSIA E., et al., *Classer les droits de l'homme*, éd. Bruylant, coll. « Penser le droit », 2004, pp. 156-157

international relatif aux droits civils et politiques n'admet aucune limitation ou clause restrictive à certains droits, à savoir le droit à la liberté et à la sûreté, le droit au respect de la vie privée, la protection de sa famille, de son domicile ou de sa correspondance, les droits de l'enfant et le droit de participer à des élections ou aux affaires publiques<sup>54</sup>.

Au sein même des droits économiques, sociaux et culturels, les organes universels ont établi une certaine hiérarchie des normes. En effet, « dans son Observation générale N° 3 (1990), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'interroge sur la nature des obligations des Etats parties, tout en notant que de nombreuses obligations du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont un effet immédiat. L'obligation de garantir l'exercice des droits « sans discrimination » et l'obligation « de prendre des mesures » ont toutes deux été considérées comme particulièrement importantes »<sup>55</sup>.

Si, comme constaté, des préférences sont indéniablement accordées à certains droits, à d'autres est donnée une incontestable primauté.

## **B - La primauté des normes erga omnes et de jus cogens**

En dépit de l'augmentation du nombre des traités internationaux et des normes coutumières, la doctrine des obligations erga omnes et du jus cogens continue à établir une hiérarchie normative, en droit international des droits de l'homme. En fait, ces deux formes d'obligation priment sur les autres, en raison de leur caractère universel et éminemment humain.

La théorie des obligations *erga omnes* qui se traduit par l'expression « A l'égard de tous », permet à tout Etat de soulever ou de contester la violation d'un droit, par opposition au droit de la protection diplomatique qui limite les possibilités de recours d'un Etat aux seules victimes qui ont la nationalité de cet Etat. Cette théorie « affirme une norme qui détermine les conséquences juridiques de la violation de certaines autres normes du droit conventionnel ou coutumier, en imposant des obligations opposables à l'ensemble de la communauté internationale »<sup>56</sup>. Tous les Etats peuvent avoir un intérêt juridique à la protection des

---

<sup>54</sup> Cf. BENOIT-ROHMER F., BERNS Th., BRIBOSIA E., et all., *Classer les droits de l'homme*, op. cit., p. 164

<sup>55</sup> Idem.. p. 166

<sup>56</sup> BENOIT-ROHMER F., BERNS Th., BRIBOSIA E., et all., *Classer les droits de l'homme*, op. cit., p. 170

obligations *erga omnes*, sans devoir démontrer l'existence d'un dommage matériel propre. On constate, en conséquence, un élargissement des moyens de pression utilisés pour faire respecter ces obligations qui se hissent, de fait, comme au sommet d'une pyramide de normes.

Une telle élévation au sommet d'une pyramide normative se remarque également avec les normes impératives ou règles de *jus cogens*. Une norme du jus cogens est une « norme impérative du droit international général, reconnue par la communauté internationale dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère »<sup>57</sup>. De fait, une norme du jus cogens prime sur les autres normes du droit international. Il est vrai que la pratique des Etats et celle des juridictions internationales offrent peu d'éléments en ce sens, mais la règle demeure, même si elle n'est que théorique.

On le remarque, toute tendance à la hiérarchisation des droits de la personne place toujours les droits civils et politiques en tête. Ils sont pour moult raisons préférés aux droits économiques, sociaux et culturels, et acquièrent, pour ce fait, plus d'importance. Cet état de choses explique, par ailleurs, que les mécanismes de contrôle soient mieux aménagés pour les droits de la première génération que pour ceux de la seconde. Plusieurs auteurs y tirent les raisons de leur réticence et de leur refus d'admettre la justiciabilité des droits de la seconde génération. Cette réticence se trouve accentuée par les difficultés qu'offre toute démarche jurisprudentielle, en matière de droits économiques, sociaux et culturels ou droits de la seconde génération.

## **Section 2 : La complexité de la démarche jurisprudentielle**

Plusieurs auteurs peinent à reconnaître la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, comme indiqué dans la section précédente, en raison des difficultés de contrôle et de sanction de leur violation. Mais avant d'en arriver à ce stade, des difficultés existent déjà, quant à l'enclenchement d'une démarche jurisprudentielle liée à ces droits. Ces difficultés tirent leur origine de la nature spécifique des droits économiques, sociaux et culturels (Paragraphe 1<sup>er</sup>), et de l'imprécision de leur formulation (Paragraphe 2).

---

<sup>57</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, art. 53

## **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Les défaveurs de la nature spécifique des DESC**

La spécificité de la nature des DESC rend difficile et complexe toute démarche jurisprudentielle liée à ces droits. Cette spécificité tient à la nature positive et politique de ces droits dits de la seconde génération (A), et au fait qu'ils ne sont pas directement inhérents à la nature humaine (B).

### **A - Des droits de nature positive et politique**

Les droits économiques, sociaux et culturels sont traditionnellement reconnus comme des droits de nature positive, c'est-à-dire que leur mise en œuvre effective nécessite une intervention positive de l'Etat. Alors que la mise en œuvre des droits civils et politiques ne nécessite pas une intervention de l'Etat. Ils sont donc de nature négative. Leur respect n'exigerait qu'une obligation d'abstention, le gouvernement devant éviter d'en empêcher le libre exercice. Par contre, la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels dépendrait des mesures et actions positives que l'Etat adopterait en faveur de ceux qui en ont besoin<sup>58</sup>.

C'est pourquoi les droits économiques, sociaux et culturels sont désignés sous le vocable « droits-créances ». L'Etat est comme débiteur de créances à l'égard des citoyens. Il faut que l'Etat agisse pour que se réalisent ces droits dits de la seconde génération. Leur existence est inéluctablement dépendante de l'action étatique. La conséquence en est que leur mise en œuvre peut être différente d'un Etat à un autre. Il s'avère aussi que la plupart de ces droits sont consignés et sécurisés dans des documents internationaux auxquels sont parties la plupart des Etats, mais le degré d'application pourrait varier selon qu'on est en présence d'un Etat nanti ou peu nanti.

De plus, pour servir de base de revendication individuelle, les droits économiques, sociaux et culturels doivent être créés et reconnus par l'Etat, et ensuite mis en œuvre par des mesures ou programmes étatiques positifs. Cette mise en œuvre nécessite, dans la pratique, d'importantes dépenses financières pour l'Etat. C'est du reste, « l'un des principaux critères qu'identifie Marc BOSSUYT pour différencier les deux catégories de droits. Les droits civils et politiques seraient ainsi invariables dans la mesure où ils n'exigent pas d'effort financier, alors que les droits économiques et sociaux seraient au contraire variables en fonction de la

---

<sup>58</sup>Cf. ROBITAILLE D., *Normativité, Interprétation, et justification des droits économiques et sociaux : les cas québécois et Sud-Africains*, op. cit., p. 27

disponibilité des fonds publics »<sup>59</sup>. Pour ces raisons, BOSSUYT estime que les droits économiques, sociaux et culturels appartiennent davantage à la politique qu'au domaine du droit. Ils sont des droits de nature politique parce que variables suivant la politique du pays. Cette variabilité tient aussi au fait que ces droits ne sont pas directement inhérents à la nature humaine.

## **B - Des droits non inhérents à la nature humaine**

L'une des caractéristiques des droits économiques, sociaux et culturels qui complexifie toute démarche jurisprudentielle à leur endroit, est le fait qu'ils ne sont pas des droits directement inhérents à la nature humaine. Alors que les droits civils et politiques, eux, sont inhérents à la nature humaine. Ils sont directement liés à la nature humaine et dépendent, en quelque sorte, d'elle. Ce sont des droits qui existent sans aucune action étatique et indépendamment d'une quelconque mesure socio-politique. Ils existent concomitamment à la nature humaine et à l'existence humaine.

Mais les droits économiques, sociaux et culturels n'existent pas concomitamment avec la nature humaine. Ils ne sont donc pas inhérents à la nature humaine. Il reviendrait, en conséquence, « à l'individu qui souhaiterait bénéficier de ces droits de démontrer pourquoi il mérite moralement cette protection »<sup>60</sup>. Au contraire, les droits civils et politiques ne nécessitent pas une telle justification puisque, « liés à la dignité humaine, ils existeraient indépendamment de leur reconnaissance en droit positif et seraient en quelque sorte des droits naturels »<sup>61</sup>. Alors que l'Etat doit intégrer à son droit positif les droits économiques, sociaux et culturels, en fonction de sa politique et de ses priorités socio-économiques.

Les droits-créances n'étant donc pas inhérents à la nature humaine, ils ne sont pas de nature immédiate comme les droits-libertés, mais plutôt de nature progressive, et même idéaliste. Ainsi, ils ne sont pas facilement saisissables et ne peuvent pas facilement faire l'objet d'une démarche jurisprudentielle. Les droits civils et politiques étant inhérents à la nature humaine, sont plus facilement exigibles. La matière paraît plus sensible et plus urgente ; ce qui n'est pas le cas avec les droits économiques, sociaux et culturels qui, nous

---

<sup>59</sup>ROBITAILLE D., *Normativité, Interprétation, et justification des droits économiques et sociaux : les cas québécois et Sud-Africains*, op. cit., p. 28

<sup>60</sup> Idem., p. 27

<sup>61</sup> Ibidem., p. 28

l'avons vu plus haut, sont variables d'un Etat à un autre, et même parfois d'un individu à un autre. « Il n'est pas toujours possible d'accorder en même temps et dans la même mesure tous les droits sociaux à tous les hommes. Des impératifs financiers et économiques exigent souvent des priorités établies selon les besoins et les mérites des individus »<sup>62</sup>.

En vérité, l'ultime différence entre les droits-libertés et les droits-créances est que les premiers sont antérieurs à l'ordre positif et leur reconnaissance est en conséquence un acte déclaratif, tant que les seconds sont postérieurs à l'ordre positif et ne sont pas créés concomitamment avec la nature humaine. L'homme qui prétend à la reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels cherche à obtenir une matière qu'il ne possède pas, étant donné que lui-même vit et existe déjà. L'autorité publique lui octroie ce droit-créance, mais ne peut lui donner la vie. Elle constate et reconnaît la vie ou la liberté, et doit simplement s'abstenir de toute immixtion arbitraire. Par contre elle crée les droits-créances et crée aussi les conditions de leur protection. On comprend pourquoi ces droits ne sont pas universels. Seule la nature humaine est universelle, alors qu'ils ne sont pas inhérents à cette nature humaine. Toutes ces caractéristiques sont défavorables à la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. Cette situation défavorable se trouve accentuée par l'imprécision de leur contenu et de leur formulation.

## **Paragraphe 2 : Les défaveurs liées à l'incertitude et à l'imprécision**

Les défaveurs dont sont objets les droits économiques, sociaux et culturels, tiennent à leur nature spécifique dont l'une des conséquences est leur incertitude et leur imprécision. Cette imprécision se révèle aussi bien dans la formulation de ces droits (A) que dans la définition de leurs titulaires et de leurs débiteurs (B).

### **A - Une imprécision dans la formulation**

Les droits économiques, sociaux et culturels appartiennent davantage, comme susmentionné, à la politique qu'au domaine du droit. Ils sont variables et dépendent largement

---

<sup>62</sup>ROBITAILLE D., *Normativité, Interprétation, et justification des droits économiques et sociaux : les cas québécois et Sud-Africains*, op. cit., p. 28

de la politique socio-économique de l'Etat. De ce fait, ils sont incertains. « Il en résulte selon Bossuyt, qu'ils doivent nécessairement être définis en termes vagues et imprécis »<sup>63</sup>.

Ainsi donc, la formulation des droits-créances est tellement vague au point qu'elle plonge souvent dans l'incertitude. Les termes choisis sont frappés d'une imprécision qui semble ne pas être du domaine de l'ordonnement juridique. La nature politique de ces droits impose au législateur une formulation vague. Alors que l'une des qualités du langage juridique est la précision et la concision. Le raisonnement des auteurs qui rejettent la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels est simple. La nature spécifique des droits-créances oblige à les formuler de façon vague et imprécise. Or le langage juridique doit nécessairement être précis. D'où les droits-créances ne sont pas de nature juridique, et ne sont en conséquence pas exigibles.

Plusieurs auteurs soutiennent cette position avec une petite variation d'arguments. C'est le cas de Bossuyt, dont David ROBITAILLE rapporte les propos : « Puisque leur réalisation dépend essentiellement des choix et des priorités politiques du législateur et des moyens financiers dont il dispose, il serait malaisé de définir les droits économiques et sociaux en termes précis et contraignants, ce qui serait toutefois possible dans le cas des droits civils et politiques. Or, pour appartenir à la famille des droits de la personne, un droit devrait pouvoir être défini avec une certaine exactitude, ce qui ne serait pas possible dans le cas des droits économiques et sociaux »<sup>64</sup>.

Il ressort clairement de ce raisonnement, que les droits économiques, sociaux et culturels n'appartiennent pas à la famille des droits de la personne humaine. Mais un tel raisonnement n'est-il pas exagéré ? Ces auteurs appellent à l'appui de leur thèse, d'autres formes d'imprécisions qu'il serait intéressant d'étudier.

## **B - Une imprécision dans la définition des titulaires et des débiteurs**

L'imprécision que fustigent les auteurs du rejet de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels ne s'arrête pas à la formulation. Elle s'étend aussi à la définition des titulaires et des débiteurs de ces droits. En effet, ils estiment que les titulaires aussi bien que les débiteurs des droits-créances ne sont pas ciblés avec précision.

---

<sup>63</sup> ROBITAILLE D., *Normativité, Interprétation, et justification des droits économiques et sociaux : les cas québécois et Sud-Africains*, op. cit., p. 29

<sup>64</sup> Idem., p. 29

Pour désigner les titulaires des droits économiques, sociaux et culturels, la constitution béninoise, comme la plupart des instruments juridiques nationaux et internationaux, utilise des termes vagues comme « la personne humaine », « tout être humain », « les citoyens », « toutes les communautés », etc. Bien qu'on sache de façon globale que les titulaires désignés de ces droits sont des hommes, les textes demeurent généralement imprécis sur les catégories d'hommes ciblées.

Il en est de même des débiteurs qui sont souvent désignés par les termes « L'Etat », « Les collectivités publiques », « Les collectivités locales », etc. C'est vrai qu'en droit, on sait bien ce qu'est un Etat ou une collectivité publique, mais dans la pratique, un doute plane sur la cible débitrice. En statuant seulement sur le cas de l'Etat, on est en droit de se poser la question de savoir s'il s'agit de l'exécutif ou du législateur ou encore du pouvoir judiciaire. Lorsqu'on parle d'Etat, tous les regards sont braqués sur l'exécutif, mais ce n'est pas toujours évident que ce soit cette cible qui doive se constituer en payeur de créances. Et quand c'est le cas, il faudrait préciser l'instance devant prendre la commande des opérations, pour l'exécution du droit en cause. L'imprécision, dans ce cas, est encore plus criarde et plus préjudiciable à la protection des droits. Une créance ne peut être payée tant que le débiteur n'est connu avec précision. L'Etat, en l'espèce, peut se cacher derrière cette imprécision, comme on le constate régulièrement. Parfois, c'est le législateur qui doit d'abord légiférer avant que l'exécutif prenne le relais de sa partition, après un avis consultatif du pouvoir judiciaire. Mais généralement, le texte des créances indique tout simplement l'Etat.

Ainsi, comme le rapporte le professeur Abraham GADJI, « on avance l'idée que les droits économiques sont imprécis et incertains, et que pour ce faire, ils ne peuvent pas être justiciables »<sup>65</sup>. Et David ROBITAILLE de renchérir, en rapportant les propos de Maurice CRANSTON : « Les droits de la personne devraient également être formulés de façon à identifier leurs titulaires et les débiteurs des obligations corrélatives qu'ils comportent, ce qui ne serait pas clair dans le cas des droits économiques et sociaux. Ainsi, devant la prétendue difficulté de leur donner un sens précis, ceux-ci seraient dès lors ni justiciables ni sanctionnables judiciairement »<sup>66</sup>

Mais un tel jugement n'est-il pas exagéré ? Les remarques et observations faites au sujet des droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas dénuées de sens. Il y en a, du reste, qui sont suffisamment pertinentes. Cependant, suffisent-elles vraiment pour dénier aux

---

<sup>65</sup> GADJI A., « *L'Economie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone* », op. cit. p. 779

<sup>66</sup>ROBITAILLE D., *Normativité, Interprétation et justification des droits économiques et sociaux : les cas Québécois et Sud-Africains*, op. cit., p. 30

droits-créances leur nature juridique, et ce faisant, leur justiciabilité ? Si au regard des résistances juridictionnelles observées au premier chapitre, avec une abondante jurisprudence offrant une faible protection aux droits économiques, sociaux et culturels, que confirme la réticence d'une partie de la doctrine, il est admis une certaine conditionnalité à l'exigibilité de ces droits, devrait-on en rester à ce stade ? N-y a-t-il pas des cas où ces droits sont nécessaires, et même indispensables, au point de devoir être sauvegardés ou protégés à tous prix, et donc exigibles sans aucune condition ?

**DEUXIEME PARTIE :**

**UNE EXIGIBILITE PARFOIS  
INCONDITIONNEE**

L'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels reste un sujet à controverse, en dépit des principes très défendus de l'universalité et de l'indivisibilité des droits de l'homme. Le voile du doute étant complètement levé sur l'exigibilité des droits civils et politiques, la question ne devrait pas se poser si l'on admettait effectivement que les droits de l'homme revêtent les qualités d'universalité et d'indivisibilité, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de hiérarchie entre les différentes catégories de droits de l'homme, que les bénéficiaires de ces droits sont tous les êtres humains et tous les peuples, et surtout que tous les droits, quelle que soit leur nature, constituent un tout indissociable et doivent être traités de manière globale.<sup>67</sup>

Mais la classification générationnelle des droits de l'homme semble déjà trahir, en partie, les principes d'universalité et d'indivisibilité ; ce que confirme la rédaction, en la même année, de deux différents pactes internationaux, l'un relatif aux droits civils et politiques dits de la première génération, et l'autre relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, droits de la seconde génération. En fait, une telle classification traduit le malaise éprouvé par les spécialistes chargés de la rédaction des pactes, malaise qui s'origine dans la nature intrinsèque des droits économiques, sociaux et culturels. En effet, la nature positive et politique de ces droits, puis l'incertitude et l'imprécision de leur formulation suscitent la réticence de quelques auteurs quant à la reconnaissance de leur nature juridique et à la possibilité de leur justiciabilité. De nombreuses décisions de justice abondent dans le même sens<sup>68</sup>.

Cependant, ces droits de la seconde génération constituent un tout indissociable avec ceux de la première génération, et doivent être traités comme eux. Qui plus est, certains et même plusieurs de ces droits, au nom de la dignité humaine, mettent à la charge de l'Etat le respect de certaines obligations immédiates<sup>69</sup>. Et dans ces cas de figure, leur exigibilité n'est soumise à aucune condition. Le juge devra, en conséquence, toujours œuvrer à protéger un

---

<sup>67</sup> Cf. Institut des droits de l'homme et de promotion de la démocratie : la démocratie au quotidien, Les Droits de l'Homme en question, Concours financier du PNUD, Imprimerie industrielle Nouvelle Presse, Cotonou, 1998, pp. 13-14

<sup>68</sup> On pourrait, pour s'en convaincre, se référer au premier chapitre de la première partie, 2<sup>ème</sup> section qui regorge de décisions où le juge remet en cause la justiciabilité de certains droits-créances en se fondant sur des critères défavorables à la protection de ces droits. Le principal critère, intrinsèquement lié à la nature de ces droits est le critère de la réalisation progressive.

<sup>69</sup> Cf. GADJI A., « *L'Economie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone* », op. cit. p. 783

contenu minimal de ces droits (Chapitre premier), et à les traiter en les rattachant toujours au principe d'égalité et de non-discrimination (Chapitre 2).

## **CHAPITRE 1<sup>ER</sup> : LA NECESSITE DE PROTEGER UN CONTENU MINIMAL DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Les droits économiques, sociaux et culturels appartiennent à la grande famille des droits de l'homme. Ils doivent en conséquence bénéficier, au nom des principes d'universalité et d'indivisibilité, de la même protection, toute proportion gardée, que les droits de la première génération. Mais leur nature spécifique semble les priver d'une protection aussi large que les droits civils et politiques. Cependant, ils doivent nécessairement être protégés ; c'est-à-dire qu'il faudrait « soustraire à l'appréciation du législateur un contenu au moins minimal de ces droits, qu'il doit certes concrétiser mais sur lequel il ne peut revenir »<sup>70</sup>.

Il est donc indispensable de sauvegarder, de quelque manière que ce soit, un contenu minimal des droits économiques, sociaux et culturels. Une large partie de la doctrine soutient cette position, car c'est de la dignité de la personne humaine qu'il est question. Certains de ces droits sont, du reste, plus révélateurs et plus gardiens de la dignité humaine que d'autres droits-libertés. Ne vaudrait-il pas mieux croupir injustement en prison que mourir de faim, pendant que le voisin a suffisamment de nourriture pour ses animaux domestiques ? Aussi devrait-on indubitablement dégager un contenu minimal des droits-créances devant faire l'objet d'une forte protection. Le constituant béninois assure largement une telle mission, même si la jurisprudence constitutionnelle béninoise ne détient quasiment pas de décisions allant dans ce sens.

La protection recherchée sera assurée, dans la pratique, par le juge, en recourant constamment à une catégorie de critères favorables à une protection maximale (Section 1<sup>ère</sup>), et en tenant compte des éléments d'appréciation du contenu minimal des droits de la seconde génération (Section 2).

---

<sup>70</sup> GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 647

## **Section 1<sup>ère</sup> : Les critères d'exigibilité induisant une forte protection**

Pour offrir une protection maximale à un contenu au moins minimal des droits économiques, sociaux et culturels, il importe de recourir à une catégorie bien déterminée de critères favorables à cette mission de protection. Deux critères sont prioritairement visés : le critère du minimum essentiel (Paragraphe 1<sup>er</sup>), et celui du caractère raisonnable (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Le critère du minimum essentiel**

Le critère du minimum essentiel est le plus fréquemment utilisé et semble être l'un des plus efficaces pour assurer une protection maximale aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce critère est sous-tendu par l'exigence juridique de sauvegarder « un minimum vital » (A), et l'urgence de préserver la dignité humaine (B).

#### **A - L'exigence juridique de sauvegarder « un minimum vital »**

Pour surmonter les difficultés afférentes à la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, le juge et particulièrement le juge constitutionnel s'appuie sur le critère du minimum vital, encore appelé critère du « niveau minimum d'existence »<sup>71</sup>. Ce critère a été conçu à travers un mécanisme juridique mis en place devant permettre à chaque individu de bénéficier d'un minimum nécessaire pour sa survie.

En France, la mise en place d'un pareil critère était bien nécessaire, au regard de la possible interférence du législateur et même du juge administratif dans le mécanisme de promotion et de protection des droits économiques, sociaux et culturels. D'où il était nécessaire qu'il y ait un contenu minimal du droit devant faire l'objet d'une protection constitutionnelle. Cette notion, selon Laurence GAY, « peut être considérée comme le

---

<sup>71</sup> Cf. GADJI A., « *L'Economie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone* », op. cit. p. 782

pendant du contenu essentiel ou substantiel des droits-libertés, au respect duquel veille le juge constitutionnel »<sup>72</sup>.

En fait, il est question de faire en sorte qu'un contenu minimal de droit fasse l'objet d'une soustraction de l'appréciation du législateur, et que celui-ci ne puisse plus revenir sur ce contenu. Il ne s'agit pas d'inclure dans la Constitution toutes les avancées sociales, ce qui n'est du reste pas possible. Sur ce point, la position de Laurence GAY est claire : « La notion de contenu minimal ne signifie pas que le juge doit constitutionnaliser toute avancée sociale ni même qu'il doive geler en l'état les prestations existantes. Elle implique seulement qu'il fixe une borne à ne pas franchir dans les restrictions qui leur sont apportées, au regard de la situation prévalant au moment où il statue, de même qu'il implique une limite aux limitations des droits-libertés »<sup>73</sup>.

Le problème se pose bien autrement au Bénin. En effet, la Constitution du 11 décembre 1990 ne donne pas droit au législateur d'interférer dans le domaine des droits fondamentaux de la personne humaine. Elle octroie un titre particulier à ces droits<sup>74</sup>, et fait de la Cour constitutionnelle leur gardienne principale et privilégiée<sup>75</sup>. Certains droits économiques, sociaux et culturels bénéficient donc déjà d'une protection maximale, et sont soustraits à l'arbitraire du législateur. Le contenu minimal, est ici l'ensemble des droits-créances retenus par le constituant de 1990. Le contenu minimal, c'est aussi les autres droits-créances non prévus par le constituant et qui nécessitent un minimum de protection.

---

<sup>72</sup> GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 646

<sup>73</sup> GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., pp. 647-648

<sup>74</sup> Il s'agit du titre II de la loi N° 90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de république du Bénin. Il est intitulé : Des droits et des devoirs de la personne humaine. On y trouve, avant même les droits-libertés, la plupart des droits-créances qui sont censés garantir à tout citoyen un minimum vital.

<sup>75</sup> Selon les articles 114 et 117 de la Constitution de Bénin, la cour constitutionnelle, plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle, est entre autres attributions, garante des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques. Elle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques et en général, sur la violation des droits de la personne. Et à l'article 122 de donner à tout citoyen la possibilité de saisir directement ou par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité, cette haute juridiction.

Ainsi, le problème du contenu minimal se pose en des termes nouveaux, à savoir comment le juge apprécie-t-il la protection accordée par l'Etat à ces droits-créances constitutionnalisés, puis à ceux qui ne le sont pas. L'Etat béninois, bien que pauvre, n'a-t-il pas l'obligation d'accorder une protection minimale à chacun de ces droits-créances ? Une telle obligation est nourrie par la nécessité de préserver la dignité humaine.

## **B - L'urgence de préserver la dignité humaine**

La question du « minimum vital », dans le contexte béninois se rapporte à celle du minimum de protection que l'Etat doit apporter à chaque droit-créance. Il est évident que le degré de protection d'un même droit-créance n'est pas toujours le même d'un pays à un autre. Le droit d'accès à la santé n'est, par exemple, pas protégé de la même façon et dans les mêmes proportions suivant qu'on se trouve en face d'un Etat pauvre ou riche. Ce droit est beaucoup plus exigible en France qu'au Bénin. Sa protection est plus forte en France, en raison du niveau de vie élevé et des avancées sociales plus accrues. Cependant, dans le Bénin en voie de développement, quelles exigences l'urgence de préserver la dignité humaine impose-t-elle aux pouvoirs publics, dans le domaine des droits-créances ?

La question des droits de l'homme repose, en vérité, sur le solide planché qu'est la dignité humaine. C'est au nom de la sauvegarde, à tout prix, de cette dignité humaine que les droits de l'homme ont été promus et institutionnalisés. Le respect de cette dignité de la personne humaine est comme une perle précieuse jalousement consignée et conservée dans la Constitution béninoise : « Nous, Peuple béninois, ... affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un Etat de droit... dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus »<sup>76</sup>. Et c'est l'urgence et l'obligation constitutionnelles de préserver cette dignité humaine qui sous-tendent l'exigence juridique de sauvegarder « un minimum vital ». Le principe fort de la dignité humaine impose aux Etats, et singulièrement à l'Etat béninois d'accorder une protection minimale aux droits-créances. Il s'agit du minimum vital.

L'Etat, aussi pauvre qu'il puisse paraître, ne devrait pas abandonner ses nationaux dans des conditions de vie déshonorantes et déshumanisantes. Les décisions de la Cour constitutionnelle béninoise n'abondent pas dans ce sens. Mais dans un régime de droit

---

<sup>76</sup> Préambule de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

comparé, on pourrait se référer avantageusement à la Cour constitutionnelle allemande qui a « développé une doctrine du niveau minimum dénommée « Existenzminimum ». Selon cette Cour, le parlement doit, certainement, en vertu de la Constitution, adopter un programme social. Elle précise que l'assistance aux plus démunis est, indéniablement, une tâche de l'Etat-providence qui doit créer les conditions de vie minimales pour ces personnes. Ce devoir de l'Etat se fonde sur le principe de la dignité humaine combiné avec le principe de l'Etat-providence »<sup>77</sup>.

Une autre référence de qualité est la Cour constitutionnelle sud-africaine, qui s'est brillamment illustrée dans l'affaire Grootboom<sup>78</sup> afférente à la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels de façon générale, et entre autres, aux obligations fondamentales minimum. Il était question dans cette affaire d'une communauté de 900 squatters évincés d'une propriété privée où ils avaient constitué une zone d'habitat informel dans la périphérie de Cape Town, et qui se sont installés sur un terrain de sport voisin. Soumis aux rigueurs de l'hiver et ne disposant ni d'abri, ni d'accès à l'eau et à l'électricité, ni d'équipement sanitaire minimum, ils ont intenté une action en justice contre les gouvernements provincial et national. La Cour constitutionnelle faisant droit à une partie de leur requête conclut, en se référant à l'article 28 de la Constitution, que « les enfants avaient un droit immédiat à disposer d'un abri minimum, et leurs parents d'être logés avec eux ».

Il s'agit d'un arrêt de principe qui est devenu une référence africaine et même mondiale dans la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels en général, et singulièrement, sur l'utilisation du critère du « minimum vital ». Pour rendre davantage exigibles ces droits-créances au Bénin, le juge constitutionnel béninois devra lui aussi abonder dans ce sens, en imposant un minimum, à chaque droit-créance, que l'Etat béninois devra impérativement sauvegarder. Ce juge, dans cet objectif, se réfère bien plus fréquemment au critère du caractère raisonnable.

## **Paragraphe 2 : Le critère du caractère raisonnable**

Le critère du caractère raisonnable est l'un des plus importants critères dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels, et plus précisément pour assurer leur

---

<sup>77</sup> GADJI A., « *L'Economie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone* », op. cit. pp. 782-783.

<sup>78</sup> Cour Constitutionnelle de l'Afrique du Sud, 2001 (1) SA 46 (CC)

justiciabilité. C'est un critère qui vient renforcer le critère du minimum vital, tout en prenant le contre-pied de la réalisation progressive que les Etats prennent souvent comme alibi pour se dérober de leurs obligations.

Ce critère impose aux Etats l'obligation de sauver les plus démunis (A) de leur situation désespérée. Le Bénin gagnerait en protection des droits économiques, sociaux et culturels s'il réussissait à introduire ce critère dans sa Constitution (B).

### **A -L'exigence de sauver les plus démunis**

Le critère du caractère raisonnable impose à l'Etat de déployer des efforts pour prendre en compte les besoins de la société et surtout les besoins des plus nécessiteux. « L'utilisation du critère du caractère raisonnable signifie que la justiciabilité des droits économiques et sociaux exige des efforts comme, par exemple, l'intégration dans le programme économique de l'Etat des besoins de la société dans son ensemble »<sup>79</sup>.

Lorsqu'il est question des besoins de la société dans son ensemble, les gouvernements ont généralement tendance à améliorer prioritairement les conditions de vie dans les grandes villes et des personnes menant déjà une vie qualitativement moyenne. Mais l'objectif de ce critère n'est pas que cette cible ; ce n'est même pas prioritairement cette cible qui jouit déjà du minimum. Ce critère voudrait imposer aux Etats l'exigence de sauver les plus démunis, les sans-voix et les laissés-pour-compte de la société. Tout se passe comme si ce critère avait été inventé dans le but de parvenir à un équilibre avec le critère de réalisation progressive qu'utilisent, bien souvent, les gouvernants pour justifier leur lenteur ou leur non prise en compte des droits-créances.

S'il est vrai que compte tenu de la nature spécifique des droits-créances, leur réalisation doit se faire de façon progressive, il est aussi vrai qu'il doit avoir un minimum de mesures que, raisonnablement, les gouvernants doivent prendre, dans le cadre de la mise en œuvre de ces droits. Il s'agit d'une obligation vitale, au nom de la dignité humaine, pour éviter aux citoyens les situations s'apparentant à la pire misère. C'est pourquoi, généralement, le juge tient moins compte de la statistique des avancées que des efforts à l'endroit des plus démunis.

En effet, dans l'affaire Groothboom qui est devenue un cas de référence dans la lutte pour la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels aussi bien en Afrique que

---

<sup>79</sup>GADJI A., « *L'Economie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone* », op. cit. p. 782.

dans le monde, la Cour constitutionnelle sud africaine a établi que les programmes cohérents et adaptés aux besoins mis en place par les gouvernants ne pouvaient être qualifiés de « raisonnables » que s'ils prenaient en compte les populations dont les besoins sont les plus grands et les plus urgents et dont les droits sont les moins réalisés<sup>80</sup>. Devant la Cour, les administrations provinciale et nationale avaient exposé leurs politiques publiques, en matière de logement, et avaient prouvé, sur la base des statistiques, que ces politiques avaient contribué à améliorer les conditions de logement et de vie, dans la zone métropolitaine de Cape Town. Mais la Cour a estimé que de telles politiques, en dépit de leurs effets positifs en matière de statistique, ne pouvaient être considérées comme « raisonnables » du moment où elles ne prennent pas en compte les situations les plus désespérées.

Il convient alors que les Etats intègrent dans leurs programmes les besoins de la société dans son ensemble, mais plus spécifiquement qu'ils se penchent sur la situation des plus délaissés. Le juge sud-africain a réussi cette avancée jurisprudentielle en raison du fait que le critère du caractère raisonnable est constitutionnalisé. Cette constitutionnalisation a favorisé la justiciabilité du droit au logement et des droits-créances en général, en ouvrant la voie à plusieurs réformes au profit des plus démunis. Une telle mesure n'est-elle pas nécessaire pour accroître, au Bénin, la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels ?

## **B - L'urgence de constitutionnaliser le critère du caractère raisonnable**

Le recours au critère du caractère raisonnable semble indispensable si l'on veut accroître la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. Ce critère, en effet, est l'un des critères qui accordent une forte protection aux droits-créances. Chaque fois que le juge s'y réfère, c'est fort heureusement pour défendre l'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels, et au profit des populations les plus délaissées. L'exemple sud-africain est le plus suggestif, avec l'affaire Grootboom et d'autres décisions qui ont été rendues dans le même sens. Ces décisions ont pu être rendues grâce à la constitutionnalisation du précieux critère du caractère raisonnable par le constituant sud-africain.

Le Bénin fait des efforts dans le domaine de l'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels. Depuis quelques années, plusieurs décisions sont rendues par la Cour

---

<sup>80</sup> Cf. Affaire Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and others 2001 (1) SA 46 (CC).

constitutionnelle béninoise, qui vont dans le sens d'une forte protection des droits-créances. Mais ces décisions sont généralement afférentes aux principes d'égalité et de non-discrimination<sup>81</sup>. Mais on constate qu'il n'y a quasiment pas de décisions s'appuyant sur le critère du caractère raisonnable, pas plus qu'il n'y en a qui se réfèrent au critère du minimum essentiel. Ce vide jurisprudentiel, préjudiciable à la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, s'explique par le fait que le constituant béninois n'avait pas introduit ce critère dans la Constitution.

En conséquence, il urge, pour accroître la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, que le critère du caractère raisonnable soit introduit dans la Constitution béninoise. La Constitution est l'instrument juridique le plus sécurisant, dans l'ordre interne. Et donc pour permettre au juge de recourir à ce critère qui accorde une forte protection aux droits-créances, il faudrait l'introduire dans l'ordonnement juridique béninois, et le sécuriser en le constitutionnalisant.

La qualité de la protection accordée aux droits-créances dépend désormais de deux niveaux importants. Le premier niveau consiste à sécuriser les droits à proprement parler, en les constitutionnalisant. Le Bénin a effectué d'énormes progrès sur ce plan, même si la constitutionnalisation de tous les droits-créances n'a pas encore été assurée. Mais nous gardons en arrière-plan que tous les droits-créances ne peuvent être intégrés à l'ordonnement juridique d'un pays au même moment. Tout dépend du niveau d'évolution de ce pays. Et puis la constitutionnalisation d'un droit est un acte courageux qui a des conséquences énormes. On comprend que le Bénin ne puisse pas constitutionnaliser tous les droits constitutionnalisés par la France ou les Etats-Unis.

En revanche, pour accéder à une protection maximale des droits-créances déjà constitutionnalisés, il urge que les armes juridiques du juge fassent elles aussi l'objet d'une constitutionnalisation. En l'espèce, ces armes sont les critères auxquels il se réfère pour faire droit aux requêtes des citoyens qui estiment être lésés dans leurs droits. Il s'agit en l'occurrence des critères du minimum essentiel et du caractère raisonnable. Le Bénin gagnerait à procéder à la constitutionnalisation de ces deux importants critères. Mais s'agissant singulièrement du critère du minimum essentiel, même s'il est intégré à la Constitution, le juge est obligé de tenir compte de certains critères supplémentaires sur lesquels il serait intéressant de nous pencher.

---

<sup>81</sup> Tout le second chapitre de cette partie est consacré à la nécessité de combiner aux droits-créances le principe d'égalité et de non discrimination. Cette combinaison est toujours salutaire à l'exigibilité de ces droits.

## **Section 2 : Les critères d’appréciation du contenu minimal des droits-créances**

Il ne fait plus l’ombre d’aucun doute qu’il faut un contenu minimal des droits-créances que, raisonnablement, les gouvernants doivent protéger. C’est pourquoi nous avons proposé, pour assurer de la manière la plus heureuse cette protection, que soient constitutionnalisés les critères du caractère raisonnable et du minimum essentiel. Mais cela ne suffit pas. Il reste à voir les éléments d’appréciation sur lesquels se fonde le juge pour déterminer le contenu minimal devant être raisonnablement protégé.

Ces éléments d’appréciation sont fonction du conflit ponctuel qui existe entre les droits-créances et les droits-libertés (Paragraphe 1<sup>er</sup>) et des disponibilités financières de l’Etat (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Un conflit tacite avec les autres droits fondamentaux**

La détermination du contenu minimal des droits-créances à protéger vaille que vaille suscite bien souvent des polémiques. Elle révèle une collision avec les droits-libertés que certains chercheurs préfèrent mettre sous le terme de conciliation nécessaire (A). En vérité, cette conciliation n’élève généralement que quelques rares conflits avec la sphère d’intimité de l’individu (B).

#### **A - Une collision ou une conciliation ?**

Une observation mérite de retenir ici notre attention. La notion de contenu minimal des droits-créances devant faire l’objet d’une protection maximale a un pendant dans les autres droits fondamentaux, singulièrement dans les droits-libertés. Il s’agit du contenu essentiel ou substantiel des droits-libertés, au respect duquel veille le juge constitutionnel<sup>82</sup>. Ces deux catégories de droits de la première et de la seconde génération ont donc des

---

<sup>82</sup> Cf. GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 646

ressemblances certaines pouvant susciter parfois des conflits de droit et plonger le juge dans un dilemme.

Cette situation est diversement interprétée par la doctrine lorsqu'on passe d'un pays à un autre. De l'interprétation faite dépend le terme attribué à la situation. Ainsi, la doctrine française utilise, par exemple, le terme conciliation, tandis qu'en Allemagne on parle en termes de collision<sup>83</sup>. Alors que la doctrine française plaide pour une sorte de réconciliation entre les droits-créances et les droits-libertés, les allemands, eux, ont pour objectif de mettre en évidence l'existence d'un conflit de normes, dont la résolution revient par principe au législateur, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. « L'idée a souvent été émise qu'un conflit s'élevait entre droits-libertés et droits-créances, les interventions publiques requises pour la réalisation de ceux-ci aboutissant inéluctablement à grignoter la sphère de ceux-là. Le service public liberticide... »<sup>84</sup>.

La question est moins perceptible dans les pays en voie de développement, et donc au Bénin où les citoyens ne prennent conscience que trop tard des atteintes à la sphère des droits-libertés. Les quelques rares cas de conflits timidement perceptibles sont afférents à la sphère d'intimité de l'individu.

## **B - Un rare conflit avec la sphère d'intimité de l'individu**

Le lieu de conflit entre les droits-créances et les droits-libertés est bien souvent la sphère d'intimité de l'individu, la collision entre des mesures sociales et les libertés économiques ou autres étant plus rare dans le contentieux constitutionnel. Et même cette forme de conflit est bien moins fréquente qu'on ne l'aurait cru. La jurisprudence constitutionnelle des pays occidentaux montre, du reste, que l'aménagement des droits-créances ne s'oppose que rarement à des libertés<sup>85</sup>.

Les libertés les plus menacées sont afférentes, par exemple au secret médical. On trouve dans la jurisprudence constitutionnelle française de rares décisions sur le sujet. Par exemple, dans une décision de 1999<sup>86</sup>, le Conseil constitutionnel a rattaché le secret médical

---

<sup>83</sup> Cf. Idem., p. 733

<sup>84</sup> GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 733

<sup>85</sup> Cf. Idem., pp. 733 - 734

<sup>86</sup> Conseil Constitutionnel, n°99-422 DC du 21 Décembre 1999

au droit au respect de la vie privée, et a manifesté une volonté ferme de préserver les libertés. En l'espèce, l'obligation faite au médecin d'indiquer les éléments d'ordre médical motivant une interruption de travail donnant lieu à indemnité journalière ou une prescription de transport sanitaire est admise dans la seule mesure où ces informations sont destinées au service du contrôle médical, dont les membres sont eux aussi astreints au secret professionnel. Le Conseil constitutionnel ajoute, en outre, que devront « être mises en place des modalités d'acheminement de ces documents aux médecins conseils de manière à assurer la stricte confidentialité de la transmission des informations qu'ils contiennent »<sup>87</sup>.

Au cœur du conflit, la Haute juridiction s'efforce de concilier les deux droits bien que de nature différente. Elle a pour mission de faire en sorte que l'aménagement des droits-créances ne porte pas atteinte aux autres libertés fondamentales. La préservation d'un contenu minimal des droits-créances ne doit pas attenter à l'exercice des autres droits fondamentaux. C'est un critère aussi précieux que ceux du caractère raisonnable et du minimum essentiel. La Cour constitutionnelle béninoise en tiendra assurément compte au moment opportun. Pour l'instant, les conflits de ce genre sont quasi inexistantes, ou ne sont souvent pas portés au niveau des juridictions. Mais le critère auquel les juridictions constitutionnelles béninoises ne peuvent se dérober est celui de la soumission aux disponibilités financières.

## **Paragraphe 2 : La soumission aux disponibilités financières**

Il reste une évidence que la mise en œuvre concrète des droits économiques, sociaux et culturels nécessite, dans tous les pays, une marge financière. Cette marge est variablement importante suivant le niveau de prise en compte de ces droits. Mais elle doit nécessairement exister, quelle que soit sa proportion.

Il arrive malheureusement que certains Etats s'appuient sur le prétexte des disponibilités financières (A) pour se dérober de leurs créances. Cependant, pour sauver les droits-créances, une solution de détresse existe toujours, la prise de mesures sociales dites transitoires (B).

---

<sup>87</sup> GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 734

## **A - Le prétexte des disponibilités financières**

La spécificité, malheureusement, des droits économiques, sociaux et culturels est que leur mise en œuvre dépend inéluctablement d'une action matérielle de l'Etat se traduisant en des dépenses financières. Ainsi, l'Etat doit s'obliger à mettre en place un dispositif social capable de constamment s'adapter aux réalités changeantes liées prioritairement à la fluctuation des recettes. Quoiqu'il en soit, « malgré la valeur constitutionnelle qui leur est reconnue, les droits sociaux ouvrant droit à une prestation publique restent soumis à la réserve du possible »<sup>88</sup>.

De fait, les gouvernements jouent parfois sur ce critère d'ordre financier pour soumettre la mise en œuvre des droits-créances aux avatars momentanés du pouvoir. Or « le propre des déclarations de droits fondamentaux est de soustraire ceux-ci à la volonté de la majorité politique du moment, malgré le coût que peut impliquer leur exercice effectif »<sup>89</sup>. Il s'ensuit que normalement, le coût des prestations matérielles ne devrait pas empêcher la mise en œuvre effective des droits-créances. La proclamation de ceux-ci se faisant sur des bases objectives, les gouvernements successifs ne devraient pas, pour des raisons financières, se dérober de leurs créances. Ceux qui le font, se cachent derrière un prétexte.

En vérité, la question des disponibilités financières est un élément important dans la mise en œuvre des droits-créances, mais elle ne devrait pas entraver cette entreprise qui prend désormais place au rang des priorités des Etats. Le juge constitutionnel devrait certes en tenir compte, mais ne devrait cependant pas donner sa bénédiction aux Etats qui le prennent comme prétexte pour ne pas prendre les mesures minimales de protection sociale. On pourrait, du reste, remarquer que la question des disponibilités financières est un fait extérieur au jugement de constitutionnalité lui-même.

Le Bénin est un pays pauvre qui tente néanmoins de mettre en œuvre les droits-créances constitutionnalisés. La référence du juge au principe de disponibilités financières n'est pas explicite. Elle se fait tacitement à travers le critère de la réalisation progressive. On se souvient des décisions DCC 12-124 du 07 juin 2012 relative aux droits à l'alimentation et à

---

<sup>88</sup> GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 734

<sup>89</sup> GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 742

l'eau potable, et DCC 12-010 du 24 janvier 2012 afférente à la gratuité de l'enseignement public. Il est évident que c'est à cause de la question des disponibilités financières que le juge a évoqué le critère constitutionnel de la réalisation progressive. On pourrait admettre dans ce cas qu'il ne s'agit pas d'un prétexte, mais que le problème des disponibilités financières a été abordé objectivement à travers le critère de la réalisation progressive.

L'évocation de la question des disponibilités financières devient ambiguë quand elle est posée directement, et que les pouvoirs publics s'y réfèrent pour verser dans une indifférence prolongée face à la concrétisation des droits-créances. La jurisprudence constitutionnelle au Bénin n'affiche quasiment pas de décisions s'appuyant uniquement sur le critère des disponibilités financières. Mais lorsque ce critère s'impose aux Etats et devient comme une réalité incontournable, il existe une solution transitoire pour sauver partiellement les droits-créances, les mesures sociales.

## **B - La solution transitoire des mesures sociales**

Comme évoqué plus haut, la question des disponibilités financières est centrale dans la réalisation des droits-créances. Les Etats sont tenus de s'y soumettre et de mettre en place un dispositif social, capable de s'adapter aux divers changements, à savoir la baisse des recettes et l'augmentation des dépenses, et surtout de faire face à l'émergence d'une « nouvelle pauvreté »<sup>90</sup> ou de nouveaux risques sociaux comme la dépendance à laquelle ont été réduits les pays en voie de développement dont le Bénin.

Généralement, dans les pays qui sont en situation de dépendance, les droits-créances sont à la fois largement concrétisés et jamais pleinement satisfaits. Les gouvernements se trouvent donc obligés d'adopter la technique des mesures sociales s'ils veulent sauver les droits économiques, sociaux et culturels. C'est vrai que cette technique oblige aussi le juge à se référer à la « réserve du possible » dans le paiement des créances, mais elle est moins rigoureuse et moins exigeante pour les Etats. Il s'agit d'un paiement sélectif des créances, non en fonction des besoins, mais en fonction des moyens du moment. Les moyens disponibles n'étant pas en mesure de couvrir tous les besoins, l'Etat procède souverainement à une sélection des besoins urgents qu'il tente de couvrir avec les moyens du moment.

Le Bénin a été amené, plusieurs fois, à recourir à cette technique dans les secteurs stratégiques de l'éducation et de la santé. Des mesures sociales ont été prises pour la mise en

---

<sup>90</sup> Cf. GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 738

œuvre du droit au travail. En effet, pendant plusieurs années, les béninois n'ont plus bénéficié du droit au travail, les gouvernements successifs ayant arrêté le recrutement depuis 1986 dans la fonction publique, et le secteur privé ne pouvant pas assurer seul cette mission de première importance. Les besoins devenaient de plus en plus grands, sur le marché de l'emploi, parce que beaucoup de fonctionnaires étaient admis à la retraite et l'ampleur du travail augmentait à mesure que la fonction publique béninoise prenait de l'âge. L'Etat béninois ne pouvait donc plus payer sa créance à l'endroit de ses citoyens, en assurant le droit au travail à la jeune génération.

Cette situation a amené le gouvernement béninois à prendre des mesures dites sociales qui ont consisté à recruter des agents sur un contrat spécial différent de celui de la fonction publique. Ce recrutement est effectué non pour devenir fonctionnaire, mais pour une durée déterminée, avec possibilité de renouvellement et un salaire qui n'est pas nécessairement conforme à celui des fonctionnaires. Il s'agit d'une disposition pour assurer la mission de fonction publique par des agents spéciaux en quête eux-aussi de travail. Le besoin se faisait sentir des deux côtés, aussi bien du côté de la fonction publique que des citoyens. Se voyant incapable d'assurer le droit au travail à ses citoyens, suivant les règles ordinaires de la fonction publique, le gouvernement a dû adopter des mesures pour couvrir provisoirement ce droit. Ce sont des mesures transitoires pour assurer, dans une proportion minimale, ce droit-créance.

Les disponibilités financières se révèlent comme un critère incontournable dans le processus de réalisation et de concrétisation des droits-créances. Mais des techniques existent pour empêcher que l'absence des finances soit totale, de sorte que leur pénurie ne soit pas prise comme prétexte devant délier les Etats du paiement de leurs créances. Il existe toujours une possibilité minimale de protéger un contenu minimal des droits économiques, sociaux et culturels. Mais leur exigibilité est davantage rendue inconditionnelle lorsqu'ils font l'objet de la combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

## **CHAPITRE 2 : LA NECESSITE D'UNE COMBINAISON AVEC LE PRINCIPE D'EGALITE ET DE NON DISCRIMINATION**

Autant l'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels est parfois conditionnée, autant, dans certaines circonstances, cette exigibilité est non négociable et ne devrait être soumise à aucune condition. Il en est ainsi dans les cas de nécessité de préserver la dignité de la personne humaine. Alors s'impose l'obligation de toujours protéger un contenu minimal des droits de la seconde génération, en dépit de l'insuffisance, parfois, des ressources financières.

Le principe de la dignité humaine sous-tend les critères auxquels se réfère le juge pour rendre inconditionnelle, dans certaines circonstances, l'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels. Il y a un second principe, à valeur constitutionnelle, qui vole aussi au secours du juge, chaque fois qu'il faut préserver l'exigibilité des droits de la seconde génération. Il s'agit du principe d'égalité et de non-discrimination. Ce principe joue un important rôle dans le processus de protection des droits-créances. Toutes les formes de discrimination dans la mise en œuvre de ces droits sont sanctionnées par le juge. C'est pourquoi il est bénéfique de toujours maintenir les droits-créances à l'ombre du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

A y voir de près, on s'aperçoit que les droits-créances ont vu le jour et ont été introduits dans le droit positif, en raison des criardes inégalités et des insoutenables discriminations constatées dans les domaines où ces droits ont été institutionnalisés. On comprend que les droits-créances soient intrinsèquement liés au principe d'égalité et de non-discrimination.

Ce faisant, en dépit du caractère relatif du droit à l'égalité (Section 2), il demeure nécessaire d'appliquer le correctif de l'égalité pour limiter la liberté d'appréciation des pouvoirs publics (Section 1) dans la mise en œuvre des droits-créances.

## **Section 1<sup>ère</sup> : Le correctif de l'égalité dans la liberté d'appréciation des pouvoirs publics**

Les droits-libertés aussi bien que les droits-créances ont été largement constitutionnalisés au Bénin, comme dans plusieurs autres pays. Mais le constat général en est que les seconds plus que les premiers offrent, pour leur mise en œuvre, une grande liberté d'appréciation aux pouvoirs publics (Paragraphe 1<sup>er</sup>). Aussi est-il nécessaire d'appliquer un correctif d'égalité (Paragraphe 2) pour limiter cette grande liberté d'appréciation.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : La liberté d'appréciation des pouvoirs publics**

La grande liberté d'appréciation des autorités normatives dans la mise en œuvre des droits-créances se confirme par la jurisprudence constitutionnelle. Cette jurisprudence se caractérise par un contrôle restreint du pouvoir législatif (A) et un contrôle plus étendu du pouvoir réglementaire (B).

#### **A - Un contrôle restreint du pouvoir législatif**

Au Bénin aussi bien qu'en France, on remarque une grande liberté des autorités normatives dans la mise en œuvre des droits-créances. Mais le contrôle exercé par le juge constitutionnel sur le pouvoir législatif en la matière est minimal. Les solutions proposées par celui-ci « se résument en un contrôle systématiquement restreint qui manifeste une véritable réserve de la Haute juridiction en la matière. Il est vrai qu'une telle solution peut en partie s'expliquer par une répartition des compétences normatives défavorables au Parlement. La

place – relativement – limitée de la loi dans l'aménagement des prestations sociales réduit de façon corrélative celle du contrôle du juge constitutionnel »<sup>91</sup>.

Cette observation de Laurence GAY relativement au Conseil constitutionnel français est tout aussi vraie pour la Cour constitutionnelle béninoise qui émet, elle aussi, une réserve remarquable dans le contrôle exercé sur le Parlement béninois. La jurisprudence constitutionnelle béninoise confirme cette observation à travers certaines de ses décisions. Par exemple dans la décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010, la Cour s'est abstenue de se prononcer sur le principe de légalité qui relève du juge administratif. L'observation du professeur Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU est éclairante à ce sujet : « La Cour ne souhaite pas se prononcer sur le principe de légalité qui relève du juge administratif. Elle ne se prononce que sur la constitutionnalité des lois. Par conséquent, le moyen tiré de la violation du droit à la défense ne peut prospérer en l'espèce car le dossier sous examen porte essentiellement sur la résiliation unilatérale par l'employeur d'un contrat de travail à durée déterminée. Le contrôle de la régularité de ce type d'acte relève de la légalité. Cette précision est importante dans la mesure où elle permet au juge constitutionnel de ne pas empiéter dans le domaine du juge administratif »<sup>92</sup>.

Nous sommes dans le domaine du droit du travail et c'est intéressant d'observer que la Cour se refuse de procéder à un contrôle du pouvoir législatif, alléguant qu'il y a des domaines qui reviennent de droit au juge administratif. Mais en vérité, elle se rattrapera par ailleurs chaque fois que les droits-créances se trouveront aux prises avec le principe d'égalité et de non-discrimination<sup>93</sup>.

On peut observer que la Cour constitutionnelle béninoise reste prudente, en exerçant un contrôle restreint sur le pouvoir législatif, à cause du reproche d'ordre général qui lui est

---

<sup>91</sup> GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 550

<sup>92</sup> Association béninoise de droit constitutionnel, Annuaire béninois de justice constitutionnelle, 21ans de jurisprudence de la cour constitutionnelle du Bénin (1991-2012), Presse Universitaire du Bénin (pub), I-25013, p. 453

<sup>93</sup> Nous verrons dans le paragraphe suivant comment la cour constitutionnelle se rattrape fort heureusement quand elle s'abstient de se prononcer sur certains sujets dévolus à la compétence du juge administratif. Elle retrouve son rôle ordinaire de « limitateur » des excès des pouvoirs publics dès que le principe d'égalité et de non discrimination entre en jeu. C'est à ce niveau précis qu'elle prend le relai de la limitation de la liberté d'appréciation des pouvoirs publics, dans l'aménagement et la mise en œuvre des droits de la seconde génération.

fait d'en faire trop, mais aussi en raison d'une répartition des compétences normatives, dans l'aménagement et la mise en œuvre des droits-créances, défavorable au pouvoir législatif. Il reste évident que l'exécutif, dans cette répartition, acquiert beaucoup plus de pouvoirs. Il en résulte subséquentement que le contrôle du juge constitutionnel est plus étendu sur le pouvoir réglementaire.

### **B - Un contrôle plus étendu du pouvoir réglementaire**

Il est de notoriété que les droits économiques, sociaux et culturels soient liés à une action de l'Etat, et plus spécifiquement une action de l'exécutif. C'est du reste pourquoi on parle de droits-créances. Ce sont des créances que l'Etat doit rendre à tout individu de par son attachement à la nation béninoise ou à la race humaine. La Constitution béninoise accorde un pouvoir plus étendu à l'exécutif, dans la répartition des compétences normatives, relativement à l'aménagement et à la mise en œuvre de ces droits. Tous les articles de la Constitution<sup>94</sup> qui traitent des droits de la seconde génération mettent une créance à la charge de l'Etat. Et l'Etat, en l'espèce, désigne prioritairement l'exécutif. Il reste donc logique que le contrôle exercé en ce domaine, sur le pouvoir réglementaire soit plus étendu.

Il est remarquable d'observer que le peuple béninois, comme la plupart des peuples africains, n'a pas encore suffisamment la culture de la réclamation de ses droits en général, et spécifiquement des droits économiques, sociaux et culturels qui sont plutôt considérés comme des droits de prestige. Cependant, quelques voix s'élèvent pour défendre, sinon leurs causes, du moins celles des autres. Le contrôle du juge constitutionnel ne se fait pas attendre, dans ces cas. On pourrait retenir les décisions DCC 11-042 du 21 juin 2011, DCC 01-005 du 11 janvier 2001 et DCC 06-099 du 11 Août 2006.

Dans ces décisions, le juge constitutionnel exerce un contrôle courageux, parfois qualifié d'excessif. Il n'hésite pas à déclarer l'inconstitutionnalité des actes règlementaires comme ce fut le cas dans la décision DCC 11-042. Même lorsqu'il ne parvient pas à cette décision, il procède tout de même à une étude minutieuse de l'affaire avant de rendre sa décision. Il n'émet pas de réserve, comme c'est souvent le cas dans le contrôle du pouvoir législatif. Dans la décision DCC 11-042, par exemple, il étudie en détail la requête, en faisant recours aux engagements internationaux relatifs à l'égalité de rémunération, au consensus national, principe à valeur constitutionnelle, et au texte constitutionnel à proprement parler. A toutes ces étapes, le juge a jugé contraire aux textes de référence l'institution d'un coefficient

---

<sup>94</sup> Il s'agit des articles 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 23.

de revalorisation des traitements indiciaries des Agents de l'Etat du Ministère de l'Economie et des Finances.

Il en sera de même dans les deux autres décisions où même n'ayant pas déclaré les actes réglementaires contraires à la Constitution, le juge a procédé à une analyse suffisante des recours. La règle générale semble être qu'il convient pour le juge de contrer les abus d'autorité et de pouvoir de l'exécutif, constamment et comme naturellement porté à confisquer les libertés et les droits des citoyens. Aussi se révèle-t-il nécessaire de toujours contrôler le pouvoir exécutif, spécifiquement dans l'aménagement et la mise en œuvre des droits-créances. Ce contrôle est encore plus nécessaire lorsque rentre en jeu le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

## **Paragraphe 2 : La nécessité d'un correctif de l'égalité**

Les autorités normatives législatives et réglementaires disposent d'une grande liberté d'appréciation dans la concrétisation des droits économiques, sociaux et culturels. Mais cette liberté connaît des limitations. En effet, ces droits dits de la seconde génération doivent faire l'objet d'un aménagement conforme au principe constitutionnel d'égalité (A). Et au cas même où une violation de ces droits n'est pas établie, le principe d'égalité prend le relais pour limiter et corriger la liberté d'appréciation des pouvoirs publics (B).

### **A - Un aménagement conforme au principe d'égalité**

L'aménagement des droits-créances ne peut se concevoir qu'en étroite liaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination. Ce principe constitutionnel est, du reste, de nature duale, c'est-à-dire « droit fondamental en soi et condition d'exercice d'autres droits »<sup>95</sup>. Les créances que l'Etat se doit de payer aux citoyens ne le seront que dans le strict respect des principes écartant toute forme de discrimination et toute inégalité.

Le juge constitutionnel béninois ne lésine pas sur le respect de ce principe dans le paiement des créances de l'Etat relativement aux droits de la seconde génération. Les discriminations constatées aussi bien dans l'aménagement que dans la mise en œuvre de ces droits sont toujours sanctionnées. On pourrait retenir, dans le cadre de cette étude, une affaire

---

<sup>95</sup>GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 550

afférente à l'égal accès au travail, décision DCC 12-106 du 03 mai 2012, et une autre portant sur l'égalité de rémunération, décision DCC 11-042 du 21 juin 2011.

Il s'est agi dans la première décision d'une citoyenne béninoise, Mlle Geronime TOKPO, aveugle, qui a déposé, à la Direction départementale du Ministère du Travail et de la Fonction publique, son dossier au concours de recrutement des auditeurs de justice. Ce dossier avait été accompagné d'une autorisation à composer en écriture braille. Au regard de cette pièce supplémentaire, la direction rejette son dossier au motif que ce concours n'est pas ouvert pour les écritures en braille. La requérante saisit la Cour constitutionnelle pour discrimination dans l'accès à la fonction publique car, estime-t-elle, « une personne ne peut être exclue de l'accès à la Fonction Publique et aux charges publiques, seulement en raison d'un handicap visuel, alors même qu'elle jouit des aptitudes physiques et de l'équilibre mental et psychique ».

Pourtant la Constitution béninoise qui garantit le droit au travail en son article 30 aménage ce droit-créance conformément au principe d'égalité. L'article 30 traite du droit au travail, l'article 26 de l'égalité de tous les citoyens devant la loi et l'article 8 apparait comme une synthèse des deux articles, en présentant un aménagement du droit au travail conformément au principe d'égalité : « Il (l'Etat) assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à la culture, l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi ». Le droit au travail étant aménagé conformément au principe d'égalité, il n'y a pas de raison que Mlle Geronime soit l'objet d'une quelconque discrimination dans l'exercice de ce droit. Le juge est bien clair : « l'Etat, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour faire composer la requérante en écriture braille au concours des auditeurs de justice alors même que celle-ci a régulièrement passé tous ses examens grâce à ladite écriture, a méconnu les dispositions suscitées de la Constitution ; qu'il échet de dire et juger qu'il y a traitement discriminatoire ; »

Il en sera de même dans la seconde décision DCC 12-106, relative à l'égalité de rémunération. Il était question, dans cette affaire, du Décret 2011-335 du 29 avril 2011, qui institue le coefficient de 1,25 de revalorisation des traitements indiciaires au profit uniquement des agents du Ministère de l'Economie et des Finances. Alors que le droit à une rémunération convenue a été aménagé au Bénin conformément au principe d'égalité<sup>96</sup>. En conséquence, la Cour conclut « ... que le Gouvernement, en procédant à la revalorisation des traitements indiciaires exclusivement au profit du personnel dudit ministère, a violé la Constitution ».

---

<sup>96</sup> Cf. Loi N° 90-32 précitée, Art. 26, 36, 08.

En définitive, le correctif de l'égalité révèle que les droits-créances sont toujours aménagés suivant les exigences du principe constitutionnel d'égalité. Il apparaît, par ailleurs, comme un contre poids et un garde-fou de la liberté d'appréciation des pouvoirs publics.

## **B - Un relais de la limitation de la liberté d'appréciation**

L'objectif dans cette partie est de ressortir le fait que le principe d'égalité joue même lorsque le droit-créance en lui-même n'est pas violé. La créance peut avoir été payée sans que le citoyen soit satisfait du mode de paiement. Dans ce cas, le juge sanctionne et prend des mesures obligeant l'exécutif à corriger les irrégularités constatées. C'est une preuve supplémentaire que les autorités normatives ne sont pas totalement libres.

Autant l'aménagement des droits-créances doit être en conformité avec le principe d'égalité, autant leur mise en œuvre doit être en parfaite harmonie avec ce principe constitutionnel. Ce principe joue donc un double rôle dans l'exigibilité des droits-créances. Il joue lors de l'aménagement de ces droits par les autorités normatives législatives et règlementaires, et lors de leur mise en œuvre par l'exécutif. Il apparaît, en conséquence, comme un véritable rempart aux abus des pouvoirs publics, comme une efficace limitation de leur liberté d'appréciation.

En prenant l'exemple de la décision DCC 11-042 du 21 juin 2011, on s'aperçoit que le Gouvernement n'a pas manqué de payer sa créance dans les proportions requises par le droit à une rémunération convenue. La loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents permanents de l'Etat prescrit un traitement indiciaire fixe et commun à tous les fonctionnaires, excepté les magistrats, les personnels de l'Enseignement supérieur, les personnels des Forces Armées et de la Police. Le Gouvernement a toujours respecté les prescriptions de cette loi. Il s'est donc toujours acquitté de sa créance envers les fonctionnaires béninois. Mais les difficultés viennent du fait de l'iniquité survenue dans le système, à travers le traitement particulier accordé aux agents du Ministère de l'Economie et des Finances. Nous sommes donc en présence d'une rupture de traitement égal des citoyens béninois devant la loi. Bien que la créance soit respectée, le principe d'égalité est rompu.

En définitive, le principe d'égalité, lorsqu'il n'est pas respecté, peut vicier un droit-créance respecté. Il est, du reste, plus juste de poser qu'un droit-créance n'est parfaitement respecté que lorsque le principe d'égalité qui l'accompagne toujours dans sa mise en œuvre l'est. Ce principe, au-delà des droits-créances à proprement parler, est un véritable rempart qui limite la grande liberté d'appréciation des pouvoirs publics. Ceux-ci ne peuvent plus

disposer de ces droits selon leur bon vouloir, aussi bien dans leur aménagement que dans leur mise en œuvre. Le principe d'égalité est donc au cœur de la question de l'exigibilité des droits de la seconde génération. La mise en œuvre de ces droits exige nécessairement une combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination. Ce principe est un critère incontournable et indérogable qui rend inconditionnelle l'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels. Mais ce principe peut parfois faire l'objet d'une relativisation qui n'annule cependant pas totalement l'exigibilité de ces droits.

## **Section 2 : Le caractère relatif du droit à l'égalité**

Le principe d'égalité peut être considéré comme le critère à toujours prendre en considération dans la mise en œuvre des droits-créances de façon générale, et de chaque droit-créance, en particulier. Bien qu'il soit la condition d'exécution des prestations matérielles de l'Etat, ce principe connaît des tempéraments qu'il convient de relever, afin de mieux comprendre son système de fonctionnement.

Le premier tempérament est lié au droit à l'égalité de traitement qui pour des raisons spécifiques peut ne pas être respecté (Paragraphe 1<sup>er</sup>). Le second est de l'ordre des limites afférentes à la reconnaissance même des droits-créances (Paragraphe 2) au sein d'un Etat.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Le cas spécifique du droit à l'égalité de traitement**

Tout citoyen devrait pouvoir revendiquer un traitement juridique absolument indifférencié dans l'accès aux droits-créances. Mais il peut arriver que, exceptionnellement, le législateur règle différemment des situations différentes (A), ou qu'il soit dérogé à l'égalité pour des raisons d'intérêt général (B).

#### **A - Un aménagement différent des situations différentes**

Il peut arriver que le législateur se retrouve en face de situations différentes et qu'il soit amené à y appliquer un aménagement différent d'une situation à l'autre. Il est bien difficile dans pareils cas de réussir à uniformiser les droits. Les populations sont un ensemble hétéroclite qu'il n'est pas facile d'enfermer dans un même moule de droits. Laurence GAY

l'affirme en des termes forts éloquentes : « d'une façon plus générale, la prétention à l'uniformisation dans le droit de la protection sociale se heurte à la technicité de la matière qui appréhende la population en une multitude de catégories de bénéficiaires et d'ayants droit, en fonction de critères variables »<sup>97</sup>.

Il s'ensuit que dans des situations différentes, les autorités normatives peuvent procéder à un aménagement différencié, sans que soit violé le principe d'égalité et de non-discrimination. La décision DCC 06-099 du 11 Août 2006 relative à la discrimination dans la carrière d'enseignant est suggestive à ce sujet. En effet, le 07 mars 2005, le Sieur Cyrille HONAGNOBE porte plainte contre l'Université de Parakou pour « violation du droit à la défense et traitement différentiel ». En l'espèce, alors qu'il a été recruté en qualité d'assistant contractuel le 19 novembre 2001 pour une durée de deux ans renouvelable une fois ; qu'à la rentrée d'octobre 2003, alors qu'il attendait l'avis du ministre pour le renouvellement de son contrat, il a été surpris de recevoir le 29 avril 2004 une lettre de résiliation de contrat. Ayant entrepris de nombreuses démarches auprès des autorités rectorales et ministérielles, ensemble avec son collègue Gérard OLODO se trouvant dans la même situation, il se surprend de voir celui-ci reprendre service le 22 février 2005. Il estime alors, sur cette base, être victime d'un traitement différencié.

Mais la Cour constitutionnelle en donne un avis plutôt contraire, aux motifs que « selon la déclaration du Recteur de l'Université de Parakou, les sieurs Cyrille HONAGBODE et Gérard P. OLODO ont été régulièrement et séparément évalués par les comités sectoriels « sciences Naturelles et Agronomiques » et « Sciences Politiques et Economiques » dont ils relèvent respectivement ; que Monsieur Pierre OLODO, à la faveur d'une attestation de présence au poste a pu faire renouveler son contrat, tandis que le dossier du sieur Cyrille HONAGBODE a suivi une procédure régulière ayant formellement abouti au non renouvellement de son contrat ; que le requérant, intervenant dans une entité sectorielle différente de celle de Monsieur Pierre OLODO, ne saurait, en l'espèce, se comparer à ce dernier et conclure à une injustice ; qu'en conséquence il échet de dire et juger qu'il n'y a pas traitement inégal ».

Les Sieurs Cyrille HONAGBODE et Pierre OLODO se trouvaient dans des situations formellement différentes parce qu'intervenant dans des entités différentes pouvaient bénéficier d'un traitement différent, sans qu'il y ait violation du droit d'égalité. On peut également admettre ces inégalités de traitement dans le but de sauvegarder l'intérêt général.

---

<sup>97</sup>GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 629

## **B - Une dérogation à l'égalité en raison de l'intérêt général**

L'intérêt général peut aussi être une cause de rupture de l'égalité de traitement des citoyens. Cette rupture peut être momentanée ou non. On pourrait citer avantagement à l'appui de cette thèse la décision DCC 01-005 du 11 janvier 2001 relative à la discrimination dans l'accès à la Fonction publique.

En effet, le 20 septembre 1999, Monsieur Sylvain HINNOUHO AKLE introduit une requête par laquelle il se plaint de la discrimination de la part de l'Etat béninois à l'égard des handicapés, à travers un communiqué radio datant du 04 juin 1999 dans lequel le ministre de la fonction publique, du travail et de la réforme administrative fixe comme conditions d'accès à la fonction publique ou à l'attribution d'une bourse et secours d'études à l'étranger le fait de « jouir d'une bonne condition physique ... être indemne de toute affection poliomyélitique, tuberculeuse ... ou en être définitivement guéri ». En se fondant sur l'intérêt général, la Cour constitutionnelle a déclaré le communiqué radio du ministre de la fonction publique, du travail et de la réforme administrative non contraire à la Constitution.

En substance, la Cour a estimé que « le communiqué querellé rappelle les conditions d'accès à la Fonction publique, lesquelles ne visent pas expressément les personnes handicapées ; qu'il ressort de la lecture croisée et combinée des dispositions constitutionnelles suscitées que le législateur peut déroger au principe d'égalité en ce qui concerne les personnes handicapées en matière de droit de la Fonction publique pour des raisons d'intérêt général et de continuité du service public, quitte à prendre en leur faveur des mesures spécifiques comme prévu par la Constitution, ... qu'en l'espèce le communiqué querellé ne viole pas l'article 26 précité de la Constitution ; qu'il y a lieu, dès lors, de dire et juger que ledit communiqué n'est pas discriminatoire et n'est donc pas contraire à la Constitution ».

Il est donc désormais établi qu'il est possible de rompre le droit à l'égalité de traitement pour des raisons d'intérêt général. Mais ceci dans des conditions spécifiques conformes à la Constitution. La même solution a été retenue par le juge constitutionnel dans l'affaire des quotas départementaux en matière de concours de recrutement dans certains corps de la fonction publique, dans la décision DCC 10-086 du 15 juillet 2006. En l'espèce, le requérant, Monsieur Armand A. H. BOGON a sollicité le « contrôle de constitutionnalité de l'acte portant proclamation des résultats du concours direct de recrutement d'élèves Commissaires, Inspecteurs et Gardiens de la Paix à la Police Nationale ». Car cette proclamation avait été faite sur la base du quota par département. La Cour avait, à l'occasion,

rappelé sa décision DCC 01-070 du 13 Août 2001 dans laquelle elle « a dit et jugé qu'il n'y a pas violation des articles 8 et 26 de la Constitution en ce qui concerne la répartition des places mises au concours par quota en affirmant que dans le souci de réaliser un équilibre inter-régional garant de la paix sociale, le recrutement dans ces corps a toujours été effectué par quota sur la base d'une répartition géographique qui tient compte du poids démographique de chaque département ... ; que, dès lors, il n'y a pas violation de la Constitution ».

L'objectif étant la recherche de la paix sociale, il s'agit d'un intérêt général de premier plan à sauvegarder. Ce faisant, la Cour pouvait admettre une rupture de l'égalité de traitement des citoyens. On perçoit alors clairement le caractère relatif du droit à l'égalité dans le cas spécifique du droit à l'égalité de traitement ; ce qui est parfois défavorable à l'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels. Ce caractère relatif se révèle également à travers les limites liées à la proclamation et à la reconnaissance de ces droits-créances ; l'opération pouvant varier d'un pays à un autre.

## **Paragraphe 2 : Les limites liées à la reconnaissance des droits-créances**

Les droits de la seconde génération sont des droits spécifiques de nature positive qui exigent de l'Etat une action à l'endroit des citoyens. Mais pour qu'ils soient exigibles, il faut que l'Etat les reconnaisse expressément (A). Cela constitue une importante limite à leur exigibilité. Même le juge reste limité dans son rôle de rétablissement de l'égalité (B).

### **A - La décision de l'Etat**

La spécificité des droits-créances fait qu'ils ne sont reconnus comme tels qu'à condition que l'Etat les admette officiellement. L'Etat doit être compris dans le sens des trois démembrements qui le constituent, à savoir l'exécutif, le législatif et le judiciaire. La décision de l'Etat importe pour qu'un droit-créance soit inscrit dans la Constitution ou dans un autre instrument juridique. C'est lorsque cette décision de reconnaissance est prise que le principe d'égalité devient opérationnel. Mais le principe ne peut instituer le droit ou admettre sa reconnaissance.

Selon M. JOUANJAN, « le principe d'égalité interdit seulement certaines modalités d'action à l'Etat »<sup>98</sup>. C'est-à-dire que si l'Etat « décide de mettre en place un service, une aide, une prestation quelconque, les règles d'attribution ne devront pas comporter de discriminations arbitraires. Mais le principe d'égalité ne permet pas par lui-même d'exiger l'institution de cette prestation ni son extension aux catégories d'individus exclues qui sont pourtant dans une situation similaire à celle de la catégorie de bénéficiaires. Le législateur peut aussi en choisir la suppression pour tous »<sup>99</sup>.

Il est intéressant de remarquer le caractère relatif de l'institution d'un droit-créance. Il revient à l'Etat de décider de la mise en place du service qui donne accès à son bénéfice. Et puis, le législateur peut en choisir la suppression pour tous. Il ne va pas ainsi des droits-libertés qui subsistent généralement à la volonté du législateur et à la décision de l'Etat. Ce n'est pas par une décision de l'Etat que le droit à la vie existe. C'est un droit qui s'impose à tous les Etats. Mais il est remarquable de constater que la reconnaissance et la proclamation des droits-créances varient d'un Etat à un autre. La France admet, par exemple, plusieurs droits-créances qui ne sont pas reconnus comme tels au Bénin ou qui ne le sont pas de la même façon et dans les mêmes proportions.

C'est là une limite notable intrinsèquement liée aux droits-créances qui semblent ne pas être des droits qui existent par eux-mêmes. Ce faisant, le droit à l'égalité qui les accompagne toujours revêt aussi un caractère relatif, car ce droit à l'égalité ne peut par lui-même exiger l'institution d'un droit-créance. La relativité de la reconnaissance des droits-créances est une limite à leur exigibilité et à l'exercice du droit à l'égalité. Une autre limite se remarque au niveau du juge qui peine bien souvent à rétablir les inégalités dénoncées.

## **B - Les limites du juge dans le rétablissement de l'égalité**

---

<sup>98</sup>GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 639

<sup>99</sup> GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 639

Lorsqu'une rupture d'égalité est constatée et révélée par le juge constitutionnel, il n'est pas aussi aisé pour lui de rétablir l'égalité. La jurisprudence constitutionnelle atteste que, le plus souvent, le choix du moyen pour rétablir l'égalité rentre dans la sphère d'appréciation discrétionnaire du pouvoir législatif et/ou règlementaire.

Selon cette jurisprudence, le juge se limite simplement à faire une déclaration de conformité ou de non-conformité à la Constitution. En se référant aux décisions de la Cour constitutionnelle béninoise afférentes aux droits-créances, quand il y a accès inégal à un droit-créance, le juge le constate et le relève. Il utilise la technique de la déclaration de simple inconstitutionnalité, sans aller plus loin. Les décisions du genre constatent fréquemment une rupture du principe d'égalité, en référence à un droit-créance. Elles ne recherchent pas la solution qui n'est pourtant généralement pas hors de portée.

Il existe plusieurs solutions possibles : « l'égalité peut être rétablie en s'alignant soit sur le régime le plus favorable, soit sur le régime le moins favorable, soit encore sur un régime intermédiaire. »<sup>100</sup>. Dans la pratique, la Cour constitutionnelle n'indique pas à l'autorité normative la direction à suivre pour rétablir un dispositif conforme à la Constitution. Cette tâche revient au législateur dans son sens le plus large, c'est-à-dire le Parlement ou le pouvoir règlementaire. La déclaration de simple inconstitutionnalité permet seulement de maintenir les dispositions préexistantes et les droits qui y sont attachés.

On s'aperçoit de toute évidence que la Cour constitutionnelle, ultime juge, est elle-même limitée dans la mise en œuvre du correctif de l'égalité. Ceci révèle davantage le caractère relatif du droit à l'égalité. Mais ce fait, à la vérité, n'empêche pas et n'annule pas les efforts croissants pour rendre davantage exigibles les droits économiques, sociaux et culturels. Bien que le droit à l'égalité ait un caractère relatif, il ne manque pas d'être un contre poids efficace pour la liberté d'appréciation des pouvoirs publics et de se distinguer comme un sauveur avisé des droits-créances.

Les droits-créances avaient bien souvent paru comme des droits de prestige et de nature positive pourtant difficile à introduire dans le droit positif. Mais leur combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination leur offre des jours heureux et des possibilités d'accroître leur exigibilité qui a besoin d'être débarrassée de toute condition non constructive.

---

<sup>100</sup> GAY L., Les « droits-créances » constitutionnels, op. cit., p. 640

## CONCLUSION

« La misère du peuple est un tort des gouvernants » a conclu, en 1790 déjà, le comité de mendicité de la Constituante française. Le droit au minimum social est une nécessité pour tout être humain. Ce droit se définit à travers les droits économiques, sociaux et culturels qui en déterminent les proportions et les obligations qui pèsent sur les gouvernants. Il est un constat général que la reconnaissance de ces droits dits de la seconde génération n'est pas une évidence, bien qu'ils soient constitutionnalisés presque partout, dont au Bénin. Il s'ensuit que leur exigibilité accuse du retard, et l'Etat, en conséquence, n'assume qu'avec indolence et complaisance les obligations mises à sa charge, dans ce domaine. En dépit des performances très appréciées de sa machine constitutionnelle, le Bénin n'est pas à l'abri de cette difficulté.

C'est au problème de ce retard que nous avons tenté d'apporter des approches de solution, au long de ce travail de recherche. La résolution de ce problème est d'autant plus importante qu'elle contribue au bien-être de l'homme pris singulièrement, et au bien-être social des populations. Il ne pouvait en être autrement, puisque l'ultime fonction des droits économiques, sociaux et culturels est de garantir un minimum vital à l'homme et d'en assurer son épanouissement. L'accroissement de l'exigibilité de ces droits ne peut donc que contribuer à l'accroissement de leur protection, et donc, du bien-être de l'homme. Le second intérêt, plus précieux que le premier, est de l'ordre de la préservation de la paix sociale. En effet, la misère du peuple, et de façon générale, les crises économiques ont souvent servi de ferment aux revendications politiques et sociales. C'est pourquoi « les systèmes politiques en Afrique et dans le monde sont aujourd'hui jugés à l'aune des performances économiques. »<sup>101</sup> On comprend que l'exigibilité des droits de la seconde génération, en augmentant les performances économiques, concourent avantageusement à l'apaisement du climat sociopolitique au Bénin et dans le monde.

---

<sup>101</sup> GADJI A., « *L'Economie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone* », op. cit. p. 760

L'objectif de notre étude a été de rechercher les moyens d'accroître la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels jusqu'à en atteindre un niveau maximal de protection. C'est seulement en atteignant un tel niveau de protection qu'il serait possible d'assurer à l'homme un plein épanouissement. Il reste évident que l'homme doit demeurer au cœur des préoccupations de toute recherche d'ordre scientifique. Les droits de la seconde génération ont, du reste, été suscités pour répondre à cette préoccupation humaniste. La recherche de l'épanouissement de l'homme a conduit la plupart des Etats dont le Bénin, à inscrire les droits économiques, sociaux et culturels à une place de grande priorité dans leurs Constitutions. Il convient ensuite de rendre effective la jouissance de ces droits. Car « la proclamation abondante des droits et des principes économiques ne suffit pas à affecter la situation objective des personnes. »<sup>102</sup>. Malheureusement, la tendance générale, même si elle évolue s'améliorant au cours des ans, est de ne pas accorder aux droits de la seconde génération la même protection qu'à ceux de la première génération. Les pratiques constitutionnelles ne sont pas de nature à en améliorer la justiciabilité.

Cet état de chose pourrait s'expliquer, en partie, par la différence de nature entre les deux catégories de droits. Les droits de la première génération étant de nature négatives sont plus faciles à protéger et à mettre en œuvre. Quant à ceux de la seconde génération qui ont fait l'objet de la présente étude, ils sont de nature positive et appellent une action de la part des gouvernants. A cette étape, la question devient difficile puisqu'une telle action nécessite un investissement important et surtout une volonté politique soutenue. Nous nous retrouvons, ce faisant, à une croisée des chemins entre le politique et le juridique. Bien souvent, le politique qui est versatile et parfois dénué de toute objectivité, prend le dessus sur le juridique, objectif et toujours au service de la justice.

Par ailleurs, les droits économiques, sociaux et culturels sont imprécis et incertains. Ils ont une signification programmatique. « Qu'ils soient inscrits dans une Constitution ou un instrument international de protection des droits de l'homme, les droits économiques, sociaux et culturels n'ont de signification que programmatique (...). Cela explique aussi pourquoi la garantie de ces droits résiste au contrôle juridictionnel. »<sup>103</sup>. On comprend pourquoi les efforts déployés, tant au niveau national qu'international, pour améliorer les mécanismes de contrôle des droits civils et politiques n'ont pas impacté les droits de la seconde génération. Leur contrôle juridictionnel peine à prendre de l'envole et de la valeur.

---

<sup>102</sup> GADJI A., « *L'Economie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone* », op. cit. p. 777

<sup>103</sup> BERTRAND M - B, DARVILLE – FINET C., DELCROIX J-P, et all., *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la constitution*, op. cit., p. 107

Mais au regard de l'importance des droits de la seconde génération et des principes d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'homme, ces différentes hypothèses ne devraient pas affaiblir la justiciabilité de ces droits. C'est aussi ce que ce travail a tenté de montrer. En effet, malgré le refus affiché d'une frange de la doctrine de reconnaître la juridicité, et en conséquence, la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, ces droits ont besoin d'être reconnus et mis en œuvre à cause de la dignité de la personne humaine. Elle avance des arguments dont la jurisprudence se sert pour débouter des justiciables soucieux de voir leurs droits respectés. Ces arguments donnent lieu à des critères qui, bien que devant être pris en sérieuse considération, ne devraient cependant pas toujours soumettre la justiciabilité des droits-créances à une quelconque condition. Les gouvernants s'appuient bien souvent sur le critère de la réalisation progressive pour se décharger de leurs obligations, dans ce domaine. Mais la réalisation progressive n'est pas une réalisation reportée, encore moins une réalisation reportée aux calendes grecques. Il faut commencer. Cela exige une volonté politique suffisamment assainie de toute propension à la mauvaise foi.

Le critère de la réalisation progressive n'est véritablement au service de la protection des droits-créances que s'il est tenu compte aussi du critère du caractère raisonnable. « La réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels ne signifie pas qu'il y ait bénéfices minimum immédiatement exigibles, mais impose par contre à l'Etat d'avoir, au minimum, mis en place un programme cohérent et adapté. »<sup>104</sup>. Il faudrait donc que, raisonnablement, quelque chose soit entrepris par les gouvernants. On doit sentir que l'Etat nourrit la volonté de répondre à l'obligation de prendre « toutes les mesures raisonnables dans la limite des ressources disponibles ». Et puis, dans l'Affaire Grootboom, le juge constitutionnel sud-africain est allé plus loin en établissant que ces mesures ne peuvent être qualifiées de raisonnables, et donc conformes aux dispositions constitutionnelles, que si elles « prenaient en compte les populations dont les besoins sont les plus grands et les plus urgents et dont les droits sont les moins réalisés. »<sup>105</sup>

L'Etat doit non seulement s'engager, mais il doit concrètement mettre en route un programme qui garantit un minimum vital à chaque citoyen, et prioritairement aux plus démunis et aux moins protégés. L'intérêt en est que les droits-créances visent, dans leur mise en œuvre, le relèvement de l'homme, dans sa dignité. C'est pourquoi il ne suffit pas d'arborer les statistiques de mise en œuvre des droits-créances dans des milieux de niveau de vie élevé ou moyen, et s'en glorifier. Il importe de se préoccuper aussi et surtout des couches

---

<sup>104</sup> Affaire Grootboom (Afrique du Sud, 2001)

<sup>105</sup> Idem.

déshéritées qui partagent la même humanité, et en conséquence, la même dignité que les autres. C'est là une dimension importante du principe d'égalité et de non-discrimination. L'égalité de traitement est requise entre les personnes prises individuellement, mais aussi entre les couches sociales. Cette seconde manche de la question n'est souvent pas prise en compte lorsqu'on traite du principe d'égalité et de non-discrimination. Elle mérite donc de faire l'objet de recherches approfondies.

L'autre question qui mérite l'attention des chercheurs, et bien particulièrement des chercheurs béninois, est la constitutionnalisation des critères d'exigibilité induisant une forte protection des droits économiques, sociaux et culturels. Il s'agit en l'occurrence des critères du minimum essentiel et du caractère raisonnable. Il ne suffit plus, au regard des évolutions juridiques actuelles, de constitutionnaliser seulement les droits-créances. Il faudrait encore et nécessairement sécuriser par la Constitution, les mécanismes qui favorisent et facilitent l'exigibilité de ces droits. L'intérêt en est que les justiciables pourraient, aisément et efficacement, y recourir, au lieu d'attendre qu'ils soient noyés dans un moyen d'une décision, au hasard des arguments parfois subjectifs du juge.

L'objectif, à terme, est de parvenir à un même niveau de protection des droits de la première et de la seconde génération. Malgré le dynamisme légendaire du juge constitutionnel béninois, cette gageure mettra du temps à être remportée. N'y a-t-il pas intérêt à explorer la question dans certains pays voisins, de sorte qu'une étude comparative permette de produire et de proposer un modèle métissé de protection plus efficace des droits économiques, sociaux et culturels ? Mieux on les protégera, plus ils seront exigibles.

## Bibliographie Indicative

### I - Ouvrages généraux

- AMSON (D.), BLANCHER (Ph.), BREILAT (D.), GUINCHARD (S.), et HARICHAUX (M.) et al.. *Le grand oral. Protection des libertés et droits fondamentaux*, Montchrestien, 4<sup>ème</sup> éd., 2008.
- AÏVO (F. J.), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?* Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè, Harmattan, 2014.
- Association béninoise de droit constitutionnel, *Annuaire béninois de justice constitutionnelle, 21ans de jurisprudence de la cour constitutionnelle du Bénin (1991-2012)*, Presse Universitaire du Bénin (pub), I-2013.
- BARBE (V.), *L'essentiel des libertés fondamentales*, Gualino Lextenso édition, « Les carrés », 2<sup>ème</sup> éd., 2011.
- BENOIT-ROHMER (F.), BERNS (Th.), BRIBOSIA (E.), et all., *Classer les droits de l'homme*, éd. Bruyant, coll. « Penser le droit », 2004.
- BLOY (X), *Droits fondamentaux et libertés publiques*, Montchrestien lextenso éditions, 2011.
- BURDEAU (G.), *Manuel de Droit constitutionnel et Institutions Politiques*, LGDJ, 20<sup>ème</sup> éd., Paris, 1984.
- COLLIARD (C-A.), LETTERON (R.), *Libertés publiques*, Précis Dalloz, 8<sup>ème</sup> éd. 2005.

- DUPRE DE BOULOIS (X.), *Droits et libertés fondamentaux*, PUF, 2010.
- FAVOREU (L.), et al., *Droit des libertés fondamentales*, Précis Dalloz, 5<sup>ème</sup> éd., 2009.
- HEYMANN-DONT (A.), CALVES (G.), *Les libertés publiques et les droits de l'homme*, coll. « Système », LGDJ, 9<sup>ème</sup> éd., 2009.
- Institut international de droit d'expression et d'inspiration française, *Justice et droit de l'homme*, XXVIIIème Congrès de l'IDEF, sous la direction scientifique du prof. E. DECAUX, 2003.
- LEBRETON (G.), *Libertés publiques et droits de l'homme*, Armand Colin, 8<sup>ème</sup> éd., 2009.
- LECLERCQ (Cl.), *Libertés publiques*, 6<sup>ème</sup> éd., Litec, 2006.
- MELEDJE (D.), *Droit Constitutionnel*, Les éditions ABC, 7<sup>ème</sup> éd., Abidjan, 2009.
- MORANGE (J.), *Manuel des droits de l'homme et libertés publiques*, 6<sup>ème</sup> éd. 2006.
- PONTIER (J-M), *Droits fondamentaux et libertés publiques*, éd. Hachette supérieur, coll. « Les fondamentaux », 2009.
- RIVERO (J.), MOUTOUH (H.), *Libertés publiques*, PUF, coll. « Thémis », 9<sup>ème</sup> éd., 2003.
- ROBERT (J.) et DUFFAR (J.), *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, 8<sup>ème</sup> éd., 2009.
- STIRN (B), *Les libertés en questions*, Montchrestien, coll. « Clefs », 7<sup>ème</sup> éd., 2010.

## II - Ouvrages spécialisés

- Association française des constitutionnalistes, *La constitutionnalisation des branches du droit*, sous la direction de B. MATHIEU et M. VERPEAUX, éd. Economica, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 1998.
- BERTRAND (M-B.), DARVILLE-FINET (C.), DELCROIX (J-P.), et all., *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la constitution*, éd. Bruyant, coll. De la Fac. De droit de l'université libre de Bruxelles, 1995.

- Collectif sous la dir. de AGI (M.), en trois volumes, *Christianisme et droits de l'homme, Islam et droits de l'homme, Judaïsme et droits de l'homme*, éd. Des Idées et Des Hommes, 2007.
- GAY (L.), *Les « droits-créances » constitutionnels*, éd. Bruyant, coll. De droit public comparé et européen, 2007.
- LINDA (M.), *Les droits de l'homme dans le droit international*, (traduit de l'américain par Bruno Baron-Renault), Nouveaux Horizons, 2004.
- LUCHAIRE (F.), *La protection constitutionnelle des droits et des libertés*, éd. ECONOMICA, 1987.
- MARGUENARD (J-P.), *La cour européenne des droits de l'homme*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 3<sup>ème</sup> éd., 2003.
- Mathieu (B.) et VERPEAUX (M.), *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, 2002.
- MBAYE (K.), *Les droits de l'homme en Afrique*, Pedone, 2<sup>ème</sup> éd, 2002.
- RENUCCI (J – F), *Droit européen des droits de l'homme*, LGDJ, 4<sup>ème</sup> éd., 2010.
- SUDRE (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, coll. « Droit fondamental », 10<sup>ème</sup> éd., 2010.
- SUDRE (F.), *La convention européenne des droits de l'homme*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n°2513.
- VILLEY (M.), *Le droit et les droits de l'homme*, PUF, 1983.

### III- Articles

- ADAMA KPODAR (F.), « *Le droit à l'éducation : contenu et problématique* », RBSJA, n°23, 2010.
- BADET (G.), « *Les droits économiques, sociaux et culturels devant les juridictions des Etats francophones : cas de la cour constitutionnelle du Bénin* », colloque international
- GADJI (A.), « *L'Economie dans les nouvelles constitutions des Etats d'Afrique francophone* », La constitution béninoise du 11 décembre

1990 : un modèle pour l'Afrique ?, Mélange en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè, Harmattan, 2014.

- SOHOUENOU (E.), « *La justice constitutionnelle et le droit de grève* », colloque international organisé par l'Association nigérienne de Droit constitutionnel, Niamey, oct. 2015.

#### **IV - Instruments juridiques nationaux et internationaux**

- Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples, Les éd. ABC, 2012.
- Déclaration Universelle des droits de l'homme, Les éd. ABC, 2012.
- Deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort, in <http://www.slateafrique.com/28823/bénin-abolition-de-la-peine-de-mort>.
- Loi N°90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

#### **V - Jurisprudence**

- Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 11-065 du 30 septembre 2011
- Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 12-010 du 24 janvier 2012
- Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 12-124 du 07 juin 2012.
- Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 14-143 du 17 juillet 2014

## TABLE DES MATIERES

Dédicace .....	ii
Remerciement.....	iii
Sommaire.....	v
Acronymes et sigles.....	vi
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : UNE EXIGIBILITE SOUVENT CONDITIONNEE.....	8
CHAPITRE 1 <sup>er</sup> : LES RESISTANCES JURIDICTIONNELLES A LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE.....	11
Section 1 <sup>ère</sup> : Les critères d'exigibilité induisant une faible protection.....	12
Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Le critère de la réalisation progressive .....	12
A - Le caractère programmatique des droits de la seconde génération .....	12
B - Les incidences juridictionnelles du caractère programmatique des droits- créances .....	14
Paragraphe 2 : Le critère des buts et des moyens.....	16
A - Les droits-créances, des droits faisant tendre vers un but .....	16
B - La confrontation juridictionnelle des buts et des moyens .....	18
Section 2 : Une jurisprudence offrant une faible protection.....	19
Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Les décisions s'appuyant sur le critère de réalisation progressive.....	19
A - La Décision DCC 12-010 relative à la gratuité de l'enseignement public .....	19
B - La Décision DCC 12-124 relative au droit à l'alimentation et à l'eau potable .....	21
Paragraphe 2 : Les décisions afférentes au caractère non absolu des DESC.....	23
A - La Décision DCC 11 - 065 relative à la liberté syndicale et au droit de grève .....	24

B - Les Décisions sénégalaise et française relatives au droit de propriété .....	26
CHAPITRE 2 : LES RETICENCES DE CERTAINS AUTEURS .....	28
Section première : La faiblesse des mécanismes de contrôle .....	29
Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Par rapport aux droits civils et politiques .....	29
A - Une normativité différente .....	29
B - Une absence de sanction.....	30
Paragraphe 2 : Par rapport à une tendance à la hiérarchisation des droits.....	32
A - La préférence accordée à certains droits .....	32
B - La primauté des normes erga omnes et de jus cogens .....	33
Section 2 : La complexité de la démarche jurisprudentielle.....	34
Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Les défaveurs de la nature spécifique des DESC.....	35
A - Des droits de nature positive et politique .....	35
B - Des droits non inhérents à la nature humaine.....	36
Paragraphe 2 : Les défaveurs liées à l'incertitude et à l'imprécision .....	37
A - Une imprécision dans la formulation .....	37
B - Une imprécision dans la définition des titulaires et des débiteurs.....	38
DEUXIEME PARTIE : UNE EXIGIBILITE PARFOIS INCONDITIONNEE.....	41
CHAPITRE 1 <sup>ER</sup> : LA NECESSITE DE PROTEGER UN CONTENU MINIMAL DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS .....	43
Section 1 <sup>ère</sup> : Les critères d'exigibilité induisant une forte protection .....	44
Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Le critère du minimum essentiel.....	44
A - L'exigence juridique de sauvegarder « un minimum vital ».....	44
B - L'urgence de préserver la dignité humaine .....	46
Paragraphe 2 : Le critère du caractère raisonnable.....	47
A - L'exigence de sauver les plus démunis .....	48
B - L'urgence de constitutionnaliser le critère du caractère raisonnable.....	49
Section 2 : Les critères d'appréciation du contenu minimal des droits-créances .....	51
Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Un conflit tacite avec les autres droits fondamentaux .....	51
A - Une collision ou une conciliation ? .....	51
B - Un rare conflit avec la sphère d'intimité de l'individu.....	52
Paragraphe 2 : La soumission aux disponibilités financières .....	53

A - Le prétexte des disponibilités financières .....	54
B - La solution transitoire des mesures sociales.....	55
CHAPITRE 2 : LA NECCESSITE D'UNE COMBINAISON AVEC LE PRINCIPE D'EGALITE ET DE NON DISCRIMINATION.....	57
Section 1 <sup>ère</sup> : Le correctif de l'égalité dans la liberté d'appréciation des pouvoirs publics .....	58
Paragraphe 1 <sup>er</sup> : La liberté d'appréciation des pouvoirs publics .....	58
A - Un contrôle restreint du pouvoir législatif .....	58
B - Un contrôle plus étendu du pouvoir réglementaire .....	60
Paragraphe 2 : La nécessité d'un correctif de l'égalité.....	61
A - Un aménagement conforme au principe d'égalité.....	61
B - Un relais de la limitation de la liberté d'appréciation .....	63
Section 2 : Le caractère relatif du droit à l'égalité .....	64
Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Le cas spécifique du droit à l'égalité de traitement .....	64
A - Un aménagement différent des situations différentes .....	64
B - Une dérogation à l'égalité en raison de l'intérêt général.....	66
Paragraphe 2 : Les limites liées à la reconnaissance des droits-créances.....	67
A - La décision de l'Etat.....	67
B - Les limites du juge dans le rétablissement de l'égalité .....	68
CONCLUSION .....	70
Bibliographie Indicative .....	74
TABLE DES MATIERES.....	78