

Un nouvel élan interaméricain en faveur de la justiciabilité des droits sociaux ?

Retour, un an après, sur l'arrêt de la Cour Interaméricaine des Droits de
l'Homme Muelle Flores c. Pérou du 6 mars 2019

Carlos Gonzalez-Palacios



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/8946>

DOI: 10.4000/revdh.8946

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Carlos Gonzalez-Palacios, « Un nouvel élan interaméricain en faveur de la justiciabilité des droits sociaux ? », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 02 March 2020, connection on 07 November 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/8946> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.8946>

This text was automatically generated on 7 November 2020.

Tous droits réservés

Un nouvel élan interaméricain en faveur de la justiciabilité des droits sociaux ?

Retour, un an après, sur l'arrêt de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme *Muelle Flores c. Pérou* du 6 mars 2019

Carlos Gonzalez-Palacios

- 1 Depuis une quinzaine d'années, plusieurs affaires interaméricaines dirigées à l'encontre du Pérou ont eu pour effet de contribuer à la construction jurisprudentielle d'un droit régional à la sécurité sociale¹ et, plus largement, d'interroger sur les compétences du système interaméricain en matière de justiciabilité des droits sociaux au titre de l'article 26 de la Convention américaine des Droits de l'Homme.
- 2 L'affaire *Muelle Flores c. Pérou* s'inscrit dans ce mouvement. Elle trouve son origine dans des faits remontant au début des années 1990. M. Muelle Flores, qui travaillait dans une mine de l'État, prend sa retraite et, durant cinq mois, perçoit des versements dans le cadre du régime réservé aux fonctionnaires publics. Mais en février 1991 il reçoit une lettre lui signifiant la suspension de sa retraite sous le régime des fonctionnaires publics et son reclassement dans le régime commun, moins avantageux.
- 3 M. Muelles Flores présente alors un recours d'Amparo qui, en 1993, est déclaré fondé, et qui conclut qu'est laissée sans effet toute mesure restrictive du régime de retraite auquel M. Muelle Flores avait initialement le droit. Un second recours d'Amparo est déposé par M. Muelle Flores pour faire exécuter la première décision et continuer à percevoir sa retraite. Le Tribunal Constitutionnel Péruvien lui donne raison en 1999 estimant que l'acte administratif pris à son encontre était une décision unilatérale attentatoire aux droits et principes du droit de travail à valeur constitutionnelle².
- 4 Ayant épuisé tous les recours internes, M. Muelle Flores formule donc une pétition individuelle auprès de la Commission interaméricaine des Droits de l'Homme qui conclut en 2017 qu'il existe une probable responsabilité internationale de l'État péruvien pour non-respect du délai raisonnable, ³à cause du temps écoulé entre la sentence définitive du premier Amparo – 1993 – et l'année de présentation devant la

Commission – 2017 – et pour violation du droit à la propriété privée⁴ (étant donné que dès la sentence définitive issue du premier Amparo, les montants des retraites en provenance du régime des fonctionnaires faisaient partie du patrimoine du requérant).

- 5 Saisie de l'affaire, la Cour interaméricaine fait siennes les considérations de la Commission en faveur de M. Muelle Flores. Dans un souci de garantie, elle intègre le droit à la retraite dans les droits économiques, sociaux et culturels de l'article 26 du Pacte de San José.
- 6 Si cet arrêt n'est pas une décision isolée sur la question du droit à la sécurité sociale, il présente une certaine originalité du point de vue du raisonnement tenu par la Cour interaméricaine. Pour parvenir aux conclusions de l'espèce, le juge rappelle une série de décisions assez récentes qui l'obligent par une suite logique à définir, tout d'abord, la compétence de la Cour Interaméricaine pour résoudre des affaires liées à l'article 26 du Pacte de San José (I), puis à déterminer l'étendue de l'article 26 du Pacte de San José en matière de sécurité sociale (II).

I/- Un rappel des compétences de la Cour Interaméricaine pour résoudre des affaires liées à l'article 26 du Pacte de San José

- 7 À la manière de tout État qui ne souhaite pas se faire condamner tout en manquant d'arguments de fond, le Pérou objecte en l'espèce à la recevabilité de la demande le moyen tiré de l'incompétence de la Cour pour rendre justiciable directement le droit à la sécurité sociale à partir de l'interprétation de l'article 26 du Pacte de San José⁵. L'État signale notamment que l'article 19.6 du Protocole additionnel au Pacte de San José, dit Protocole de San Salvador, délimite la compétence de la Commission et de la Cour en matière des droits économiques, sociaux et culturels en établissant que « *seuls peuvent être objets d'analyse, par le moyen de pétitions devant le système interaméricain, la protection des droits à la liberté syndicale et le droit à l'éducation, mais non pas le droit à la sécurité sociale* »⁶. Le Protocole de San Salvador confirmerait ainsi l'incompétence de la Cour en matière de justiciabilité de l'article 26 puisque celui-ci n'établit pas un catalogue de droits couvrant le droit à la sécurité sociale.
- 8 Aussi pour l'État défendeur, même le principe *pro personae* ou *pro homine*, qui cherche à ce que le juge préfère le critère plus favorable aux droits de l'Homme, ne peut trouver à s'appliquer en l'espèce, puisqu'il faudrait encore que la Cour soit compétente pour connaître de l'affaire.
- 9 Même si l'État reconnaît ses obligations à l'égard de la justiciabilité des droits civils et politiques (articles 1^{er} à 25 dudit Pacte), il adopte une position classique en matière de reconnaissance des droits sociaux. Tout d'abord il nie ses obligations vis-à-vis de ces droits. Pour ce faire il vide de contenu l'article 26 du Pacte de San José en faisant une lecture littérale de celui-ci ; il retient ainsi uniquement l'objectif de progressivité des droits en général, en oubliant que l'article 26 se situe dans un chapitre intitulé « droits économiques, sociaux et culturels⁷ ». Finalement, l'État s'oppose à ce le juge interaméricain puisse user d'une ample faculté interprétative pour protéger les droits sociaux sous couvert des droits-libertés, comme il le fait depuis l'affaire des « enfants de la rue »⁸.

- 10 Sous la forme d'une exception préliminaire, le juge interaméricain signale qu'il a déjà établi sa compétence pour connaître des affaires relatives à l'article 26 du Pacte de San José. On se souviendra à cet égard que la Cour avait déjà reconnu le caractère indissociable et indivisible des droits-libertés et des droits sociaux⁹, ce qui a eu pour effet d'intégrer dans le champ de son contrôle les obligations de l'État à l'égard des différentes générations de droits de l'Homme.
- 11 En ce sens, et suivant les développements de l'affaire *Lagos del Campo c. Pérou*, le juge rappelle que tant le Chapitre II du Pacte, consacré aux droits civils et politiques, que le Chapitre III relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, s'insèrent dans la Partie I du Pacte dénommée « Devoirs des États et droits protégés »¹⁰. Ce qui signifie que les États s'assujettissent à respecter ces deux catégories de droits de l'Homme et à adopter des dispositions de droit interne pour les rendre effectives, selon ce qui est prévu aux articles 1 et 2 du Pacte de San José.
- 12 Le juge reconnaît ainsi, depuis l'affaire *Lagos del Campo c. Pérou*, qu'il existe un raisonnement voué à protéger les violations des droits économiques, sociaux et culturels usant de manière autonome l'article 26 du Pacte de San José¹¹, sans recourir à la protection par ricochet des droits sociaux.
- 13 En outre, depuis l'affaire *Cuscul Pivaral c. Guatemala*, le juge a déterminé, à partir des articles 31 et 32 de la Convention de Vienne de 1969 (portant respectivement sur les règles et les moyens d'interprétation des traités internationaux), qu'il est possible de déduire sa compétence en matière de garantie des droits économiques, sociaux et culturels – et notamment du droit à la sécurité sociale – de l'article 26 du Pacte de San José¹². En effet, l'article 19.6 du Protocole de San Salvador, reconnaissant la compétence de la Cour en matière de violations au droit à l'éducation et à la liberté syndicale, n'est en aucun cas limitatif de ses prérogatives. Une interprétation systématique et de bonne foi des traités invite à conclure que ni le Pacte de San José ni le Protocole de San Salvador ne limitent la compétence du juge interaméricain pour connaître des violations au Pacte de San José¹³.
- 14 Néanmoins, la détermination du caractère autonome de l'article 26 en matière de droits économiques sociaux et culturels ne permet pas au juge de l'affaire *Muelle Flores* d'établir si cet article couvre le droit à la sécurité sociale, matière concernée en l'espèce.

II/- Une définition du contenu à l'article 26 du Pacte de San José en matière de sécurité sociale

- 15 L'élément le plus intéressant de l'arrêt consiste dans la reconnaissance qui est faite pour la première fois par le juge interaméricain du caractère juridiquement exigible de la sécurité sociale en association à l'article 26 du Pacte de San José. Pour ce faire, la Cour a cherché les énoncés en matière de sécurité sociale dans les instruments juridiques interaméricains afin de déterminer si l'esprit des engagements régionaux permettait d'inclure ou non le droit à la sécurité sociale dans le champ de l'article 26.
- 16 Par un raisonnement développé à partir des articles 3.j, 45.b, 45.h et 46 de la Charte de l'Organisation des États américains¹⁴, la Cour considère « qu'il existe une référence avec un niveau suffisant de spécificité au droit à la sécurité sociale pour déduire son existence et sa reconnaissance implicites par la Charte de l'Organisation des États américains »¹⁵. Ce procédé

permet au juge interaméricain d'affirmer que le droit à la sécurité sociale est un droit protégé par l'article 26 du Pacte de San José.

- 17 Ce droit, précise la Cour, « *cherche à protéger l'individu des situations qui se présentent lorsque celui-ci arrive à un âge déterminé par lequel il se voit dans l'impossibilité physique ou mentale d'obtenir les moyens de subsistance nécessaires pour vivre un niveau de vie adéquat, ce qui à la fois pourrait le priver de sa capacité à exercer pleinement le reste de ses droits.* »¹⁶
- 18 Certes, dans cette affaire, le juge ne dégage pas le contenu entier de l'article 26 qui, virtuellement, pourrait s'étendre à d'autres catégories de droits sociaux. Mais cet arrêt témoigne que la Cour interaméricaine se trouve dans une période favorable au développement jurisprudentiel des droits sociaux. Après un premier mouvement jurisprudentiel, à la fin des années quatre-vingt-dix¹⁷, en faveur de la garantie juridictionnelle des droits sociaux, grâce à la protection par ricochet, le système interaméricain semble connaître un second élan de garantie des droits sociaux mobilisant d'autres outils juridiques.
- 19 Pourtant, il est important d'observer qu'en l'espèce, afin de consolider sa décision, le juge a considéré que le non paiement de la pension de retraite qui avait déjà été reconnue par une sentence ferme de droit péruvien, ne portait pas uniquement sur le droit à la sécurité sociale. Usant du principe général du droit *iura novit curia*¹⁸, la Cour a cherché à lier l'atteinte au droit à la sécurité sociale (article 26) avec l'atteinte à d'autres droits issus du Chapitre II du Pacte de San José, relatif aux droits civils et politiques : droit à l'intégrité personnelle (article 5.1) et droit à la dignité humaine (article 11.1)¹⁹.
- 20 Ce lien établi par le juge n'est pas dépourvu d'intérêt puisqu'il indique que, malgré la proclamation d'autonomie de l'article 26 du Pacte de San José pour établir des responsabilités en matière de droits économiques sociaux et culturels, la Cour se garde encore d'assortir ses décisions d'une démonstration qui couvre aussi des atteintes aux droits civils et politiques.

*

- 21 **CIADH, *Muelle Flores c. Pérou*, 6 mars 2019, Série C, n° 375 – Communiqué de presse**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. CIADH, « *Cinco Pensionistas* » c. Pérou, 28 février 2003, Série C, n° 098 ; CIADH, *Acevedo Buendía y otros* c. Pérou, 1^{er} juillet 2009, Série C, n° 198 ; CIADH, *Lagos del Campo* c. Pérou, 31 août 2017, Série C, n° 340.
2. Sentence du Tribunal constitutionnel péruvien, *Oscar Rubén Muelle Flores*, 10 décembre 1999, Exp. n° 593-98-AA/TC LIMA, cons. 4.
3. Articles 8.1 et 25.1 du Pacte de San José.
4. Article 21.
5. Article 26 du Pacte de San José : « *Les États parties s'engagent, tant sur le plan intérieur que par la coopération internationale - notamment économique et technique - à prendre des mesures visant à assurer progressivement la pleine jouissance des droits qui découlent des normes économiques et sociales et de celles relatives à l'éducation, la science et la culture [...] dans le cadre des ressources disponibles, et par l'adoption de dispositions législatives ou par tous autres moyens appropriés* » (traduction officielle de la Commission interaméricaine des Droits de l'Homme).
6. CIADH, *Muelle Flores* c. Pérou, 6 mars 2019, Série C, n° 375, cons. 29 (traduction propre).
7. Pour le Pérou l'art. 26 du Pacte de San José signale génériquement « *un compromis des États pour parvenir à une pleine effectivité progressive des droits qui pourraient dériver de la Charte de l'Organisation des États américains* » : CIADH, *Muelle Flores* c. Pérou, 6 mars 2019, Série C, n° 375, cons. 30.
8. CIADH, *Villagrán Morales* (« *niños de la calle* ») c. Guatemala, 19 novembre 1999, Série C, n° 063, cons. 119.
9. CIADH, *Acevedo Buendía* c. Pérou, 1^{er} juillet 2009, Série C, n° 198, cons. 101 ; CIADH *Suárez Peralta* c. Équateur, 21 mai 2013, Série C, n° 261, cons. 131 ; CIADH, *Gonzales Lluy* c. Équateur, 1^{er} septembre 2015, Série C, n° 298, cons. 172.
10. CIADH, *Lagos del Campo* c. Pérou, 31 août 2017, Série C, n° 340, cons. 142.
11. CIADH, *Muelle Flores* c. Pérou, 6 mars 2019, Série C, n° 375, cons. 35.
12. CIADH, *Cuscul Pivaral* c. Guatemala, 23 août 2018, Série C, n° 359, cons. 75 à 93.
13. Voir *supra*.
14. L'art. 3.j de la Charte énonce que « *La justice et la sécurité sociales sont le fondement d'une paix durable* » ; l'art. 45 de la Charte énonce que « *Les États membres, convaincus que l'Homme ne peut arriver à sa pleine réalisation que dans le cadre d'un ordre social de justice axé sur un développement économique et une paix véritable, conviennent de consacrer tous leurs efforts à l'application tant des principes que des mécanismes suivants : [...] b. Le travail est un droit et une obligation sociale. Il honore celui qui l'accomplit et doit se réaliser dans des conditions qui, comportant un régime de justes salaires, garantissent l'existence, la santé et un niveau économique décent au travailleur et à sa famille, tant au cours de leurs années actives que pendant leur vieillesse, ou lorsqu'une circonstance quelconque entraîne une incapacité professionnelle [...] h. L'application d'une politique efficace de sécurité sociale [...]* » ; l'art. 46 de la Charte énonce que « *Les États membres reconnaissent qu'en vue de faciliter le processus d'intégration régionale de l'Amérique latine, il est nécessaire d'harmoniser la législation sociale des pays en voie de développement, en particulier dans le domaine du travail et de la sécurité sociale, de telle sorte que les droits des travailleurs bénéficient de la même protection. Ils conviennent de faire tous leurs efforts pour atteindre cet objectif* » (Traduction officielle).
15. CIADH, *Muelle Flores* c. Pérou, 6 mars 2019, Série C, n° 375, cons. 172 et 173 (traduction propre).
16. *Ibid.*, cons. 183 (traduction propre).
17. CIADH, *Villagrán Morales* (« *niños de la calle* ») c. Guatemala, 19 novembre 1999, Série C, n° 063, cons. 196 (portant sur le droit à la vie et la dignité humaine) ; CIADH, *Instituto de Reeducación del Menor*, 2 septembre 2004, Série C, n° 112, cons. 159 ; CIADH, *Jackie Axa* c. Paraguay, 17 juin 2005, Série C, n° 125, cons. 160 et s.

18. Ce principe fit allusion au fait que le juge dispose de la faculté, voire même l'obligation, d'appliquer des dispositions juridiques pertinentes à une affaire, même si les parties ne les ont pas invoquées : CIADH, *Vereda La Esperanza c. Colombie*, 31 août 2017, Série C, n° 341, cons. 239.

19. CIADH, *Muelle Flores c. Pérou*, 6 mars 2019, Série C, n° 375, cons. 204.

ABSTRACTS

Bien que le Pacte de San José ne reconnaisse pas la justiciabilité directe des droits sociaux, la multiplication d'affaires relatives aux pensions de retraite a eu pour effet d'interroger la Cour interaméricaine, premièrement, sur ses compétences en matière de sécurité sociale et, deuxièmement, sur la définition du contenu de l'article 26 du Pacte de San José. Dans l'affaire *Muelle Flores c. Pérou*, le juge se prononce pour la première fois sur le droit à la retraite comme partie intégrante des droits économiques, sociaux et culturels, ce qui participe d'une jurisprudence favorable à la justiciabilité des droits sociaux.

Aunque el Pacto de San José no reconozca la justiciabilidad directa de los derechos sociales, la proliferación de casos relativos a las pensiones de jubilación tuvo por efecto de interrogar a la Corte Interamericana, en primer lugar sobre sus competencias en materia de seguridad social y, en segundo lugar, sobre la definición del contenido del artículo 26 del Pacto de San José. En la especie, el juez pronunciándose por primera vez sobre el derecho a la pensión de jubilación como parte integrante de los derechos económicos, sociales y culturales, este caso prueba la consolidación de una jurisprudencia que se ha vuelto constante en materia de justiciabilidad de los derechos sociales.

AUTHOR

CARLOS GONZALEZ-PALACIOS

Maître de conférences de droit public (Université ESAN – Pérou)