



Présidence belge du Conseil de l'Europe

Conférence sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe

BACKGROUND PAPER

Bruxelles, 12 et 13 février 2015





Conférence de la Présidence belge du Conseil de l'Europe sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe

BACKGROUND PAPER¹

Bruxelles, 12 et 13 février 2015

En cette année du **50ème anniversaire de l'entrée en vigueur de la Charte sociale européenne**, la Conférence organisée à Bruxelles les 12 et 13 février 2015 est une contribution de la Présidence belge au processus de Turin, qui a été lancé lors de la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne (Turin, 17-18 octobre 2014)². L'objectif du processus de Turin est de relever un certain nombre de défis majeurs qui requièrent la prise de décisions politiques par les Etats parties, les organes politiques du Conseil de l'Europe et, dans une certaine mesure, par l'Union européenne. Il s'agit de pouvoir garantir à tous les citoyens, dans leur vie de tous les jours, une pleine jouissance des possibilités offertes par Charte.

Les droits sociaux font partie intégrante des droits de l'homme et du modèle sociétal européen. Ces droits appartiennent à tous les êtres humains au même titre que les droits civils et politiques et ce, encore bien davantage, puisque leur existence est, à bien des égards, une condition préalable à la jouissance effective des droits civils et politiques.

Une attention particulière sera accordée à la signature et à la ratification de la « Charte sociale européenne révisée », à l'adhésion d'Etats membres du Conseil de l'Europe au Protocole prévoyant une procédure de réclamations collectives ainsi qu'aux possibilités et défis que représente l'adhésion de l'Union européenne à ces instruments.

La présente note énumère les grands objectifs de la Conférence et met en relation ces objectifs avec le programme de la Conférence et les résultats escomptés. Au-delà des questions de politique générale, la sécurité sociale et le droit du travail figureront à l'agenda. La Conférence poursuit quatre objectifs majeurs.

1. L'évaluation de l'avenir des droits sociaux en Europe

La Conférence commencera par évaluer l'avenir des droits sociaux dans un contexte en mutation rapide. Depuis le milieu des années nonante, dans tous les pays riches, l'Etat-providence a été soumis, selon des rythmes différents toutefois, à un important processus de réforme. Nous avons assisté à une fusion progressive entre l'aide sociale et la protection contre le chômage, étant donné que la première s'est retrouvée toujours plus subordonnée à la recherche active d'un travail par le bénéficiaire et que le niveau et la durée des allocations de chômage ont été fortement réduits; à une contractualisation de la relation entre les demandeurs d'emploi et les offices publics de l'emploi, en vue d'arriver à une « responsabilisation » des deux acteurs; et à l'imposition de l'obligation d'accepter un emploi « convenable », la définition généralement élargie d'un « emploi convenable » étant basée sur l'idée que le demandeur doit être « flexible » et encouragé à s'adapter aux exigences du marché de l'emploi. De nombreux systèmes de protection sociale ont été réformés et modernisés en vue de garantir leur viabilité face à plusieurs défis, dont l'évolution démographique. A certains égards, cela s'est traduit par une réduction du niveau d'adéquation de ces systèmes. En outre, depuis 2009, la crise économique et financière a accru la pression exercée sur le droit aux soins de santé, le niveau des droits de pension, le droit au travail, le droit au logement ou le droit à

¹ La présente note est un document contextualisant le cadre de la Conférence et ne reflète pas nécessairement les positions du Conseil de l'Europe ou de la Présidence belge du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

² <http://www.coe.int/fr/web/portal/high-level-conference-esc-2014>

la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En ce qui concerne certains droits sociaux, nous assistons également à un glissement des prestations universelles de sécurité sociales vers des droits ciblés soumis à un examen des ressources. **La première session de la Conférence visera à évaluer la situation actuelle des droits sociaux fondamentaux.** A quelles redéfinitions assiste-t-on ? A quelles menaces sont actuellement exposés les droits sociaux tels qu'ils sont définis dans des instruments comme la Charte sociale européenne ou le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ? Dans quelle mesure les transformations actuelles de l'Etat-providence et du droit du travail en Europe sont-elles compatibles avec le système de protection sociale des droits des travailleurs tel qu'il a été conçu dans les années cinquante et soixante, et qui atteint son apogée au milieu des années septante ?

2. La situation des droits sociaux dans le contexte de la crise financière et économique

Le deuxième objectif de la Conférence est **d'évaluer les réponses des organes de défense des droits de l'homme à la crise économique et financière**, ainsi qu'aux politiques ayant été mises en place dans le but de réagir aux menaces qui pèsent sur la viabilité des systèmes de protection sociale, suite à la réduction des déficits publics. A diverses occasions, la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité européen des Droits sociaux ont été invités à examiner si les modifications apportées au droit du travail - en ce compris des restrictions imposées au droit de négociation collective ou au rôle de l'action collective ou encore la réduction des pensions ou des salaires - étaient compatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne. Les exemples les plus fréquemment cités sont les affaires *Koufaki et Adedy c. Grèce*, traitées devant la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi qu'une série de Réclamations introduites auprès du Comité européen des Droits sociaux, concernant également la Grèce³ (en ce compris, tout récemment, la Réclamation n° 111/2014, *Confédération générale grecque du travail c. Grèce*).

La deuxième session visera à débattre de ces réponses qui ont été données et de leur caractère satisfaisant. La jurisprudence des organes de défense des droits de l'homme est-elle adéquate pour traiter de ces questions ? Ces organes ont-ils suffisamment d'instruments pour s'attaquer à des questions qui concernent, fondamentalement, la pertinence des politiques macro-économiques mises en place pour combattre la crise ? Qu'apporte au débat une approche basée sur les droits de l'homme, lorsqu'il s'agit de savoir quelle réponse est la plus adéquate ? Dans des cas tels que ceux cités plus haut, quels problèmes spécifiques se posent-ils en matière de mise en œuvre ? La coopération internationale devrait-elle être améliorée pour satisfaire les exigences en matière de droits sociaux ?

3. Les droits sociaux hors du cadre du Conseil de l'Europe

Le troisième objectif de la Conférence est **d'inventorier les évolutions qui concernent les droits sociaux hors du cadre du Conseil de l'Europe**. Les organes de surveillance du Conseil de l'Europe n'opèrent pas en vase clos.

Dans le cadre de l'application de la législation européenne, la Cour de justice de l'Union européenne s'efforce de protéger les droits sociaux, au moins à concurrence de leur portée telle qu'énoncée dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, mais même au-delà de cet instrument, dans la mesure où les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux de droit dont la Cour garantit le respect. La CJEU est en effet à présent bien rodée pour trancher des affaires qui soulèvent la délicate question de l'équilibre à trouver entre les libertés économiques

³ Fédération des Pensionnés Salariés de Grèce (IKA –ETAM) c. Grèce, Réclamation n° 76/2012, Décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012; Fédération panhellénique des Pensionnés de la Fonction publique c. Grèce, Réclamation n° 77/2012, Décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012; Syndicat des Pensionnés des Chemins de Fer d'Athènes Piraeus (I.S.A.P.) c. Grèce, Réclamation n° 78/2012, Décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012; Fédération panhellénique des Pensionnés de l'entreprise publique de l'électricité (POS-DEI) c. Grèce, Réclamation n° 79/2012, Décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012; Syndicat des Pensionnés de la Banque agricole de Grèce (ATE) c. Grèce, Réclamation n° 80/2012, Décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012

fondamentales – en ce compris la liberté d'établissement et la liberté de prester des services – et les exigences à satisfaire en matière de droits sociaux.

De même, en ce qui concerne les droits sociaux fondamentaux des travailleurs, mais également certains droits en matière de sécurité sociale, les instruments de l'**Organisation Internationale du Travail** ne peuvent pas être ignorés : il s'agit spécialement du fait que de nombreuses dispositions de la Charte sociale européenne trouvent leur origine dans les instruments de l'OIT et du fait que l'Article 26 de la Charte (qui s'applique également dans le contexte de la Charte sociale européenne révisée) dispose qu'un représentant de l'OIT participe aux délibérations du Comité européen des Droits sociaux. Ceci illustre clairement le lien existant entre la protection des droits sociaux en Europe et la protection des droits sociaux au niveau universel. Enfin, plusieurs droits sociaux - en ce compris les droits sur le lieu de travail mais pas uniquement ces droits-là - figurent dans le **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)** : la jurisprudence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU va gagner en importance dans les quelques prochaines années, suite à l'entrée en vigueur, en 2013, du **Protocole facultatif se rapportant au PIDESC**, qui permet de porter des communications présentées par des particuliers devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU.

La troisième session visera à faire l'inventaire de ces évolutions et à poser des questions fondamentales quant à cette pluralité des sources. Les droits de l'homme évoluent toujours davantage à travers un dialogue transnational d'une juridiction à l'autre, dans le cadre duquel les Cours influent sur leurs interprétations réciproques et se développe, de facto, une division du travail entre les différents organes de surveillance. Les droits sociaux n'y font pas exception. Mais qu'est-ce que cela signifie au juste pour l'avenir des droits sociaux ? La Cour européenne des droits de l'homme devrait-elle lire la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où celle-ci a des ramifications dans le domaine des droits économiques et sociaux, en se basant sur de telles normes édictées au niveau universel ? Devrions-nous nous attendre à une convergence quant à l'interprétation des droits sociaux par les différents organes ? Une convergence est-elle appropriée ou non ?

4. Les rapports entre l'UE et le Conseil de l'Europe dans le domaine des droits sociaux

Enfin, la Conférence de Bruxelles va **essayer d'initier un débat à propos des rapports entre l'UE et le Conseil de l'Europe dans le domaine des droits sociaux**⁴. Il s'agira de la quatrième session de la Conférence. Ces dernières années, d'après des commentateurs, certains jugements de la Cour de justice ont imposé aux Etats membres de l'UE des exigences qui compliquent leur mission de protection des droits sociaux à certains niveaux, surtout concernant le droit, pour les syndicats, de recourir à une action collective et leur droit à la négociation collective⁵. En outre, les réformes macro-économiques prescrites par la troïka, élaborées dans le contexte de la crise de la dette publique dans la zone euro, ont mené à l'adoption de mesures visant à réduire les déficits publics. Ces mesures ont eu un impact sur le droit du travail, les niveaux des salaires et pensions et l'accessibilité financière des services publics.

Ces évolutions amènent à se poser la question de savoir si davantage d'efforts devraient être consentis pour garantir la prise en compte, par les institutions de l'UE, des normes développées par le Conseil de l'Europe dans le domaine des droits économiques et sociaux. Les études d'impact de la Commission européenne accompagnant ses propositions législatives devraient-elles prêter une attention plus grande à ces standards? Dans quelle mesure la Cour de justice de l'Union

⁴ Voir le Document de travail du Conseil de l'Europe du 15 juillet 2014 sur la relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne: http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/TurinConference/Document%20de%20travail_Relation%20droit%20de%20l'UE_Charte%20Final.pdf

⁵ Voir à ce sujet: Comité européen des droits sociaux, *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède*, réclamation n° 85/2012, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013.



européenne devrait-elle accepter l'interprétation des organes de surveillance du Conseil de l'Europe, lorsque la Cour protège les droits sociaux qui sont énumérés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE ou qui font partie des principes généraux du droit européen? Compte tenu des enseignements de l'avis 2/13 de la Cour de justice de l'Union européenne rendu le 18 décembre 2014 à propos de l'adhésion envisagée de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme, quelles sont les perspectives de l'adhésion de l'UE à la Charte sociale européenne?

Une autre question se pose : celle de savoir si les institutions de l'UE agissant en vertu du Mécanisme européen de stabilité (MES), qui ont succédé au Fonds européen de stabilité financière (FESF) le 1er janvier 2013, devraient tenir compte des droits sociaux qui pourraient être impactés par les mesures qu'elles adoptent. Dans l'affaire *Pringle* (C-370/12), bien connue, la Cour de justice de l'UE a estimé qu'en amendant l'Article 136 du Traité sur le fonctionnement de l'UE pour introduire le MES, les Etats membres « n'ont pas exécuté le droit de l'UE », et n'étaient donc pas liés par la Charte des droits fondamentaux de l'UE; ni la Commission européenne ni la Banque centrale européenne, qui, en vertu du MES, sont chargées (autant que possible conjointement avec le FMI) de négocier les conditions dans lesquelles un Etat membre de l'UE peut se voir octroyer une aide financière, ne sont considérées comme étant liées par la Charte. Cela crée-t-il un déficit de responsabilité? Le MES devrait-il tenir compte des obligations de l'Etat membre concerné en matière de droits sociaux?

5. Les tables rondes de la Conférence

En plus des panels qui, pour chacune des sessions, débattront des questions figurant ci-dessus, deux tables rondes seront organisées.

A la fin de la première journée, une première table ronde réunira des représentants des partenaires sociaux européens, du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne et des organisations non gouvernementales. L'objectif sera de discuter du rôle des droits sociaux dans la crise économique et financière. Cette table évaluera si les droits sociaux ont été invoqués dans le but de définir les réponses à la crise et à quel type d'évolution juridique nous devrions nous attendre, et ce que cela impliquerait.

La table ronde finale se focalisera sur les rapports entre l'UE et le Conseil de l'Europe dans le domaine des droits sociaux. Elle traitera de la mise en œuvre des droits sociaux dans le processus législatif et le processus d'élaboration des politiques de l'UE; du rôle de la Charte des droits fondamentaux de l'UE en matière de promotion d'une « culture des droits fondamentaux » à travers les institutions de l'UE, et des rapports de la Charte avec les normes développées dans le cadre du Conseil de l'Europe; et d'une manière plus générale de la manière dont la complémentarité entre l'UE et le Conseil de l'Europe pourrait être renforcée plus avant.

6. Le document final de la Conférence

Dans la foulée de la Conférence, des experts académiques prépareront un document de synthèse des résultats, qui dressera en particulier l'inventaire des domaines de consensus. Ce document - qui s'intitulera « **Document de Bruxelles sur l'avenir des droits sociaux en Europe** » - constituera une contribution substantielle au processus de Turin et permettra à la Conférence d'avoir un impact durable sur les débats relatifs à la protection des droits sociaux en Europe.



Pour plus d'informations, merci de contacter

Manuel Paolillo

Coordination de la Présidence belge du Conseil de l'Europe – Affaires sociales
Service public fédéral Sécurité sociale - DG Appui stratégique
Section "Relations multilatérales"

+32 (0)2 528 64 08
manuel.paolillo@minsoc.fed.be

Editeur responsable
Tom Auwers