

**SÉMINAIRE À L'OCCASION DU DIXIÈME ANNIVERSAIRE
DE LA CHARTE SOCIALE RÉVISÉE**

Strasbourg, 3 mai 2006

RAPPORT GÉNÉRAL

Colm O'Cinneide
University College London, RU
Rapporteur général¹

Je suis bien conscient qu'aux termes de l'article 2.1 de la charte révisée, le temps de travail de chacun ne doit pas dépasser une durée raisonnable. Par conséquent, dans votre intérêt à tous, et dans celui de nos interprètes en particulier, je serai très bref ce soir.

Empêché de participer au séminaire dans son intégralité (à cause d'une réunion avec les Délégués des Ministres), le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est injustement comparé lui-même à un échassier, faisant écho au commentaire de l'un des participants qui avait assimilé le Conseil de l'Europe à cette espèce d'oiseaux, restant debout sur une patte, en l'occurrence celle des droits civils et politiques, sans utiliser la deuxième, celle des droits économiques et sociaux. En revanche, ma tâche aujourd'hui a été celle d'un éléphant, à savoir rester ici, écouter les interventions et les mémoriser sans beaucoup intervenir personnellement. Je dois donc, à présent, essayer de rendre compte de manière cohérente de toutes nos discussions d'aujourd'hui, ce qui me paraît être une mission impossible compte tenu de l'ampleur, de la complexité et de la rigueur d'une grande partie des débats que nous avons eus. Tout ce que je peux faire, au terme de notre journée de séminaire, c'est de donner une idée du contenu de nos débats, d'en faire la synthèse et peut-être de vous donner le sentiment durable, alors que vous allez rentrer chez vous, que certaines mesures concrètes peuvent être mises en œuvre, - sans modification des traités, comme convenu, - pour que la charte sociale acquière plus de poids dans les Etats membres et dans les activités du Conseil de l'Europe.

Le thème central de nos discussions d'aujourd'hui est, je crois, très simple à résumer : comment maintenir la dynamique créée par l'introduction de la charte révisée il y a dix ans. Nous connaissons tous les difficultés auxquelles se heurte à présent le processus de la charte et qui ont été fortement soulignées dans nos débats ; nous sommes tous conscients, en particulier, que la notoriété de la charte n'est pas ce que nous souhaiterions qu'elle soit, ni ce qu'elle devrait être si l'on en juge par l'accent mis sur les droits socio-économiques que tous les Etats d'Europe se sont engagés eux-mêmes à respecter. Nous avons cherché des moyens de remédier à ce manque de notoriété et de donner un nouveau souffle et une efficacité nouvelle au processus de la charte.

Il est très important que nous ayons cette discussion maintenant : le premier rapporteur, ce matin, M^{me} Zorlin, a fait observer que nous vivons à une époque de transformation des structures sociales et économiques. Nous vivons dans une ère de mondialisation et de bouleversements sociaux considérables. Les gouvernements ont besoin de flexibilité pour affronter ces changements ou procéder aux réformes qu'ils jugent nécessaires face à l'évolution des tendances économiques et sociales. Or, cette ère de mondialisation et de transformation rapide de l'économie rend d'autant plus indispensable l'existence d'une solide

base de protection des droits sociaux et économiques existants. C'est précisément en ces temps de flexibilité et de changement qu'il faut un mécanisme efficace garantissant le respect des droits économiques et sociaux fondamentaux reconnus par la majorité des Etats européens. Il convient, en outre, de souligner que ce n'est pas seulement en Europe mais aussi en Amérique du Sud, en Amérique du Nord et en Afrique du Sud que l'on discute des meilleurs moyens de sauvegarder ces droits sociaux. Ce débat a même lieu en Chine, pays qui se modernise à tout-va. C'est un problème mondial. Cependant, pour nous ici en Europe, l'enjeu est de trouver les moyens de renforcer la mise en œuvre du mécanisme de la charte, notre propre système instauré depuis 1961, pour protéger ces droits fondamentaux.

*

* *

Je dégagerai, sur la base de nos discussions, cinq thèmes majeurs :

Le premier thème est la question des relations avec les gouvernements nationaux

Les uns après les autres, les orateurs ont souligné l'importance des institutions qui supervisent le comité européen des droits sociaux (ECSR), dialoguant intensément avec les gouvernements qui doivent mettre en œuvre la Charte. L'ECSR devrait fournir des informations plus précises dans ses conclusions découlant du système d'établissement des rapports et dans ses décisions relatives aux réclamations collectives : qu'est-ce qu'une violation de la Charte ? Pourquoi telle situation est-elle non-conforme à la Charte ? Pourquoi telle autre situation y est-elle conforme ? Il faudrait donner aux Etats des lignes directrices claires sur la façon de mettre leur situation nationale en conformité. L'ECSR devrait avoir notamment pour priorité d'expliquer de manière plus précise les raisons qui le conduisent à formuler ses conclusions et décisions.

Le dialogue et le partage de l'information sont nécessaires et plusieurs suggestions ont été faites sur la façon de rendre ce dialogue plus productif. L'élaboration par l'ECSR du formulaire pour l'établissement des rapports pourrait améliorer ce dialogue et permettrait d'aider les gouvernements en leur indiquant de manière plus précise le type d'informations dont l'ECSR a besoin pour évaluer la situation. Il pourrait aussi en découler une réduction du nombre de questions posées par l'ECSR, ce qui devrait faire plaisir aux gouvernements nationaux.

Il est, en outre, utile, je crois, de signaler que plusieurs intervenants, notamment le professeur Luis Jimena Quesada, ont souligné l'importance d'étendre le dialogue aux autorités fédérales et régionales ainsi qu'aux responsables de la mise en œuvre des dispositions de la Charte à tous les échelons de l'Administration.

M^{me} Jane Dinsdale ce matin, ainsi que les professeurs Jean-François Akandji-Kombe et Olivier de Schutter et plusieurs autres, ont mentionné un certain nombre de propositions concrètes qui devraient être prises en considération. Tout d'abord, il serait peut-être utile de recourir davantage aux évaluations nationales d'impact pour évaluer dans quelle mesure les dispositions de la Charte sont appliquées et dans quels domaines des améliorations sont possibles. Il serait peut-être bon aussi d'établir des bases de données permettant de savoir comment les conclusions en rapport avec la Charte sont mises en œuvre dans les divers pays et par qui et de savoir aussi qui est chargé d'assurer la conformité. Il conviendrait peut-être aussi de mener une étude comparative sur la façon dont les gouvernements nationaux

appliquent la Charte. Cette initiative pourrait être utile à la fois pour l'ECSR et les gouvernements nationaux eux-mêmes. Il est nécessaire aussi de renforcer la formation et de donner à l'ECSR et aux gouvernements nationaux davantage de possibilités formelles et informelles d'engager un dialogue structuré.

Les réunions entre l'ECSR et les gouvernements peuvent être de diverses natures :

- Réunions visant à préparer la ratification de la Charte sociale européenne révisée ou à rédiger les premiers rapports nationaux (financées par les programmes communs avec l'UE) ;
- Réunions sur les dispositions non acceptées de la Charte sociale européenne révisée (cinq ans après la ratification) (financées par le budget du CdE) ;
- Réunions s'inscrivant dans le Plan d'action, sur la garantie des droits sociaux (financées par le Plan d'action du 3^e Sommet).

Des réunions informelles entre le comité et les gouvernements nationaux sur des questions spécifiques peuvent aussi s'avérer utiles. Il serait peut-être bon que les gouvernements nationaux examinent certaines de ces propositions pour voir s'ils pourraient les mettre en œuvre en vue de renforcer le dialogue avec l'ECSR.

Nous avons aussi discuté de l'importance de mieux faire connaître la Charte au sein de la magistrature de nos différents pays ainsi que parmi les avocats, les praticiens et autres personnes jouant un rôle dans l'appareil judiciaire national. Comme il ressort de toutes les discussions que nous avons eues plus tôt dans la journée, il faut que les juges, les praticiens, les commentateurs, les responsables politiques, les ONG et la société civile en général reprennent à leur compte les arguments de la Charte et donnent à ce texte plus de visibilité dans l'argumentation juridique et politique et dans l'application des instruments juridiques. C'est seulement en étant plus présente au sein des appareils judiciaires et des régimes politiques nationaux que la Charte obtiendra la visibilité et la place de premier plan que la Convention européenne des Droits de l'Homme a réussi à acquérir.

Le deuxième thème concerne le Conseil de l'Europe lui-même : que peut-il améliorer?

Il est intéressant de relever que nous avons eu aujourd'hui des discussions sur le rôle de l'Assemblée parlementaire ; c'est, en effet, un instrument absolument essentiel pour mieux faire connaître la Charte et assurer la conformité des législations nationales avec ce texte, sous la forme de questions, de rapports et d'analyses.

Plus précisément, l'Assemblée parlementaire pourrait renforcer son rôle :

- En encourageant les ratifications, notamment de la procédure de réclamations collectives ;
- En encourageant l'acceptation de nouvelles dispositions ;
- En examinant les conclusions et décisions de l'ECSR par le biais de ses procédures de suivi et de questions parlementaires.

Le Commissaire aux droits de l'homme a lui aussi un rôle important à jouer ; il nous a, du reste, présenté son point de vue sur la Charte et sur la façon dont il envisage sa propre mission. Le Commissaire a, d'ores et déjà, indiqué qu'il espérait favoriser l'augmentation du nombre de ratifications de la Charte sociale révisée et du Protocole sur les réclamations collectives.

Il serait peut-être intéressant d'approfondir la question, de réfléchir à quelques suggestions supplémentaires que l'on pourrait jeter dans la boîte à idées que nous agitions ensemble aujourd'hui. Le commissaire aux droits de l'homme pourrait-il intervenir dans les réclamations, voire faire des observations sur les rapports nationaux ? Le commissaire pourrait-il ultérieurement soumettre des questions au comité ? Ce sont là de simples propositions que nous avons examinées aujourd'hui mais qui sont très utiles pour nous aider à élargir notre champ de possibilités.

Il est, en outre, essentiel que le Comité des Ministres joue son rôle en contrôlant l'application de la Charte et la conformité des législations nationales. Plusieurs intervenants, issus aussi bien du Réseau universitaire et du Comité que des gouvernements nationaux eux-mêmes ont fait observer aujourd'hui que le Comité devrait peut-être déployer davantage d'efforts pour assurer la conformité.

Le Comité des Ministres devrait notamment encourager et aider les Etats parties qui violent la Charte, en exerçant éventuellement des pressions accrues sur eux, à mettre leur situation en conformité, tant dans le cadre du système d'établissement des rapports que dans celui de la procédure de réclamations collectives. Il devrait s'intéresser en priorité aux pays qui font l'objet de conclusions de non-conformité depuis longtemps.

L'ECSR lui-même a peut-être un rôle à jouer pour donner une place plus importante à la Charte. Nous avons discuté de toutes ces questions que sont la structure du Comité, sa composition et le mode d'élection.

Il faudrait, en particulier, examiner de plus près la façon dont les membres de l'ECSR sont élus ; il y a là sans doute un rôle pour l'Assemblée parlementaire comme pour le Comité des Ministres. En outre, une audition pourrait être organisée pour entendre les candidats à l'ECSR, comme c'est le cas pour les candidats à la fonction de juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Le troisième thème porte sur les relations entre la Charte et la CEDH.

Les relations entre la CEDH et la Charte ont fait l'objet d'une longue discussion à laquelle le Professeur Akandji-Kombe a contribué en faisant une communication détaillée et pénétrante. Les deux instruments des droits de l'homme sont pétris de la même glaise et tous deux protègent les droits fondamentaux. La Convention a tendance à faire de l'ombre à la Charte et pourtant il y a des moyens de faire en sorte que ces deux instruments se fécondent mutuellement. Il y a aussi des moyens d'utiliser la Convention pour assurer l'application des droits sociaux et la Cour pourrait peut-être faire davantage référence aux conclusions et décisions de l'ECSR. L'une des mesures possibles pour encourager la coopération serait de faciliter la tenue de réunions informelles entre la Cour et/ou son greffe et l'ECSR et/ou son secrétariat.

Le quatrième thème est le rôle de l'Union européenne et les relations entre l'Union européenne et la Charte sociale.

Vous avez entendu le professeur Olivier de Schutter faire un exposé très complet, approfondi et convaincant, montrant que l'Union européenne doit souscrire à la Charte avec un plus grand enthousiasme qu'elle ne l'a fait jusqu'ici. Les organes de l'UE devraient peut-être admettre que la Charte sociale est le principal instrument de définition des « droits sociaux », de plus en plus reconnus dans l'ordre judiciaire de l'UE, et citer les décisions et conclusions

de l'ECSR en les présentant comme une référence majeure, notamment lorsqu'ils évaluent l'impact de la législation de la CE sur les droits fondamentaux ainsi que l'application et les résultats des directives.

Le cinquième thème est le rôle de la société civile.

Il ne faut pas sous-estimer l'influence et le rôle des ONG. Il est très intéressant pour moi, en tant qu'universitaire exerçant au Royaume-Uni, de voir comment, au fil du temps, l'action militante des ONG a influé sur la Convention européenne, devenue au Royaume-Uni un instrument quasi-constitutionnel. On voit par là ce que peuvent faire les ONG et comment elles peuvent transformer le débat public. Nous avons étudié aujourd'hui comment les ONG et d'autres éléments de la société civile peuvent mieux exploiter les mécanismes de la Charte et inspirer les travaux de l'ECSR. Sans ce lien essentiel, que la Charte est condamnée à rester sous-utilisée et méconnue. Il est également important – et c'est là encore une observation que Jane Dinsdale a faite ce matin – de renforcer le rôle des instruments mis en place par les instituts nationaux des droits de l'homme, d'accroître la visibilité de la Charte et peut-être d'instaurer des liens plus étroits entre les mécanismes du Conseil et ces instituts nationaux. Nous avons aussi, à présent, un réseau européen d'experts universitaires sur la Charte sociale européenne et, en tant que membre de ce réseau, j'estime que notre rôle n'est pas seulement de former des étudiants mais aussi de sensibiliser l'opinion, de diffuser des connaissances et de donner une perspective universitaire à certaines questions centrales liées à la Charte afin peut-être de retenir de nouvelles solutions mais aussi peut-être d'évacuer de nouveaux problèmes.

Des propositions concrètes ont été faites comme de créer un site web adapté aux ONG : une indication précise des thèmes fixés et des délais pour l'établissement des rapports permettrait aux ONG de soumettre des contre-rapports tandis qu'une présentation de la procédure de réclamations collectives claire et destinée tout particulièrement aux ONG pourrait les aider à préparer leur dossier de réclamation. Les ONG elles-mêmes devraient partager leurs expériences et leurs connaissances avec d'autres ONG, notamment celles qui jouissent d'un statut participatif. Cette pratique permettrait sans doute de mieux faire connaître le système de réclamations collectives et de mettre en lumière ses points forts, celui d'être, par exemple, un mécanisme des droits de l'homme très accessible, en particulier pour les groupes vulnérables qui peuvent avoir du mal à accéder à des mécanismes plus formels.

*

Nous avons donc examiné cinq thèmes en rapport avec les gouvernements nationaux et leurs responsabilités, les mécanismes du Conseil de l'Europe, les relations avec l'Union européenne et les liens avec la société civile. Je conclurai en soulignant que nous avons traité aujourd'hui une question extrêmement importante, à savoir comment garantir au mieux l'indivisibilité des droits de l'homme et assurer efficacement le respect des droits sociaux et économiques. La Charte a ses imperfections en tant que mécanisme – tous les mécanismes en ont – et j'ai souvent entendu dire que la Charte était un instrument irrémédiablement imparfait. Il est intéressant de noter qu'il y a cinquante ans, on a dit la même chose de la Convention européenne, en invoquant notamment l'absence de garantie distincte en matière d'égalité. Aucun traité, aucun instrument de protection des droits n'est irrémédiablement imparfait. On peut le relancer, comme on l'a fait pour la Charte, et profiter de cet élan pour améliorer la protection des droits sociaux et économiques et l'on peut, qui plus est, obtenir de bons résultats.

L'une des premières choses qui a été dite ce matin, c'est que la Charte n'impose pas à tous les Etats membres un modèle social, idéologique, unique. Il faut le souligner à nouveau ; pourtant, certains gouvernements nationaux craignent réellement que tel soit le cas : tout le monde a été très poli aujourd'hui mais la crainte est bel et bien là. Or, la Charte n'entend pas, et ne peut pas, imposer un modèle social uniforme, ce qui serait impossible et contre-productif dans une Europe qui présente une si grande diversité. Le but de la Charte est de garantir une protection adéquate, c'est-à-dire rigoureuse et efficace, des droits sociaux et économiques fondamentaux auxquels chaque gouvernement européen a souscrit au niveau des Nations Unies, et de veiller à ce que cette protection soit effective aux échelons régional et national, ainsi qu'aux niveaux du Conseil de l'Europe et de l'UE. Seule une mise en œuvre efficace de la Charte permettra de maintenir l'indivisibilité de la protection que requièrent aussi bien les droits sociaux que les droits civils et politiques.

ANNEXE :

Liste de Recommandations

– s'agissant de l'ECSR :

- Les raisons justifiant les conclusions et décisions de l'ECSR devraient être exposées de manière plus explicite et mieux trouver leur expression dans les textes ;
- Le formulaire pour l'établissement des rapports devrait être rédigé par l'ECSR ;
- Il faudrait augmenter le nombre et les types de réunion avec les gouvernements nationaux ;
- Il faudrait développer les liens avec les instituts nationaux des droits de l'homme (INDH) et les ONG.

– s'agissant du Comité des Ministres :

- Le Comité des Ministres devrait encourager et aider les Etats parties qui violent la charte, en exerçant éventuellement des pressions accrues sur eux, à mettre leur situation en conformité, tant dans le cadre du système d'établissement des rapports que dans celui de la procédure de réclamations collectives, en s'intéressant en priorité aux pays qui font l'objet de conclusions de non-conformité depuis longtemps.

– s'agissant de l'Assemblée parlementaire :

- Encourager les ratifications, notamment de la procédure de réclamations collectives ;
- Encourager l'acceptation de nouvelles dispositions ;
- Examiner les conclusions et décisions de l'ECSR par le biais de ses procédures de suivi et de questions parlementaires.

– s'agissant du Commissaire aux droits de l'homme :

- Le Commissaire aux droits de l'homme devrait favoriser l'augmentation du nombre des ratifications de la charte sociale révisée et du protocole sur les réclamations collectives ;
- Il faudrait réfléchir à son éventuelle participation à la procédure de réclamations collectives.

– s'agissant de la CEDH :

- La CEDH pourrait faire davantage référence aux conclusions et décisions de l'ECSR ;
- On pourrait encourager la tenue de réunions informelles entre la Cour et/ou son Greffe et l'ECSR et/ou son secrétariat.

– s'agissant de l'UE :

- Les organes de l'UE devraient considérer la charte sociale comme l'instrument clé pour définir les « droits sociaux », de plus en plus reconnus dans l'ordre judiciaire de l'UE ;
- Ils devraient prendre en compte les décisions et conclusions de l'ECSR en tant que référence majeure, notamment lorsqu'ils évaluent l'impact de la législation de la CE sur les droits fondamentaux ainsi que l'application et les résultats des directives.