



Strasbourg, le 2 décembre 2016

**Avis du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe  
sur l'initiative visant la mise en place d'un  
Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne**

## AVIS

La construction d'une Europe davantage soutenue par les citoyens, plus proche de leurs besoins quotidiens et à même de promouvoir une croissance durable et partagée, est un des défis majeurs de notre temps. Pour relever ce défi de manière efficace, une consolidation de la synergie entre les systèmes normatifs de protection des droits sociaux fondamentaux à l'échelle continentale est nécessaire. La mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne peut contribuer à cette fin.

### *Une opportunité pour l'Europe*

Par cet exercice, l'Union européenne a pour but de replacer les droits sociaux au centre de son fonctionnement, de ses institutions, de ses politiques et de ses engagements.

Le Conseil de l'Europe se réjouit de ce développement qui conduira, s'il est réalisé de manière appropriée, à la reconstruction d'une Europe sociale qui avait paru manquer ces derniers temps. Le renforcement de la dimension sociale de l'Union européenne représentera une étape décisive dans le rétablissement d'un lien de confiance entre l'institution et les citoyens de ses Etats membres. Le Conseil de l'Europe sera lui aussi bénéficiaire de cette évolution. Ainsi, c'est l'Europe toute entière qui en sortira renforcée et dotée de plus de cohérence.

Le plus grand ensemble économique du monde s'appuiera ainsi sur un pilier social pour poursuivre et amplifier la croissance économique et les échanges tant au sein de l'Union qu'avec l'extérieur.

L'Union conservera sa force d'attraction à l'égard des Etats qui la voient et qui sont des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe est déterminé, comme il l'a fait dans le passé, à coopérer avec les Etats qui souhaitent rejoindre l'Union pour leur faciliter l'adoption des normes et acquis de l'Union notamment dans le domaine social.

Un pilier des droits sociaux de l'Union européenne constituera un instrument unique à cette fin s'il rend les droits sociaux concrets et effectifs au sein de l'Union européenne et ce, d'une manière qui soit compatible avec les textes essentiels du Conseil de l'Europe.

### *Convergences et cohérences de l'Europe sociale*

Une coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, qui tient compte des avantages comparatifs et évite les doubles emplois, doit être à la base de cette synergie. Les deux Organisations fondent déjà leur coopération sur la préservation de la cohésion du système de protection des droits fondamentaux en Europe. L'Union européenne considère le Conseil de l'Europe comme la source paneuropéenne de référence concernant ces droits et cite comme référence les normes pertinentes du Conseil de l'Europe dans ses documents<sup>1</sup>.

Comme affirmé dans le cadre du Processus de Turin que j'ai lancé en 2014<sup>2</sup>, la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe représente une composante essentielle de l'architecture des droits fondamentaux à l'échelle continentale et, de ce fait, elle est reconnue comme *la Constitution sociale de l'Europe*. Le fait que tous les Etats membres de l'Union européenne sont

<sup>1</sup> Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, Strasbourg, 11 mai 2007 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680597b32>

<sup>2</sup> Processus de Turin pour la Charte sociale européenne <http://www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/turin-process>

parties au système de traités de la Charte sociale européenne<sup>3</sup> montre, nonobstant les niveaux d'engagement différents, que le système de traités de la Charte sociale européenne fournit des garanties étendues et complètes pour les droits sociaux et que ces garanties font désormais partie de l'acquis européen en matière de droits de l'homme.

En ce qui concerne le droit de l'Union européenne, outre la référence explicite à la Charte sociale dans le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un certain nombre des droits garantis par la Charte sociale sont reflétés dans les normes correspondantes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ayant la même valeur que les traités susmentionnés, cet important instrument juridique s'applique aux Etats membres de l'Union européenne lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Le tableau présenté en annexe du présent avis offre une vue d'ensemble de cette situation, indiquant les dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) et les garanties correspondantes du droit de l'Union, primaire ou secondaire, lorsqu'elles existent.

Cependant, si les systèmes normatifs de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe constituent un ensemble complet et structuré, les incohérences qui subsistent dans leurs relations risquent de mettre en danger l'application effective des droits qu'ils garantissent. Or, dans des économies avancées, les performances économiques et sociales sont bien les deux faces d'une même médaille. Le respect des droits sociaux n'est pas seulement un impératif éthique et une obligation juridique ; c'est une nécessité économique.

L'efficacité des marchés du travail et des systèmes de protection sociale que l'initiative du Socle européen des droits sociaux vise à promouvoir est, tout comme la jouissance d'autres droits sociaux, la condition incontournable d'une croissance durable et qui profite à tous. En effet, une croissance qui ne profiterait qu'à un nombre réduit de personnes créerait de nombreux obstacles pour le processus de la construction européenne et affecterait de surcroît la cohésion sociale et la sécurité démocratique de notre continent. La *question sociale* et la *question démocratique* sont en fait étroitement liées. La construction de l'Europe, indépendamment de la teneur des politiques économiques mises en œuvre, doit toujours se préoccuper de la réalisation des droits fondamentaux qui répondent aux besoins des citoyens au quotidien. Les ignorer signifie créer un terrain fertile pour des mouvements antisociaux, antipolitiques, anti-européens, racistes ou simplement fondés sur l'exploitation politique de l'égoïsme social. De telles attitudes risquent de faire vaciller les piliers de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux que le Conseil de l'Europe n'a cessé de défendre et de promouvoir et qui sont à la base de la construction européenne.

Les sociétés les plus solides sont celles qui savent tirer parti des talents de chacun et sont en mesure de maintenir une cohésion sociale forte : des démocraties inclusives, fondées non seulement sur les libertés politiques et civiles, mais aussi sur les droits sociaux. Le respect des droits sociaux permet à nos sociétés de rester unies et de surmonter les difficultés, qu'elles soient d'ordre social ou économique ; ce respect rétablit et renforce la confiance des citoyens en leurs institutions et en leurs dirigeants politiques, qu'ils agissent au niveau national, ou européen ; c'est un moyen de combattre l'exclusion sociale et la pauvreté par la réalisation effective du principe de l'interdépendance des droits de l'homme, sur lequel s'accorde la communauté internationale ; il contribue à réinsérer dans la société les personnes plus vulnérables ou celles qui, par des circonstances diverses, sont marginalisées. De toute évidence, le respect des droits sociaux est encore plus nécessaire en temps de crise et de difficultés économiques qu'en temps ordinaire.

---

<sup>3</sup> Site du Conseil de l'Europe consacré au système de traités de la Charte sociale européenne [www.coe.int/socialcharter](http://www.coe.int/socialcharter)

### *Un cadre de référence : la Charte sociale européenne*

La Charte sociale européenne représente un véritable patrimoine normatif dont l'application à l'échelle nationale contribue à apaiser les tensions, favorise le consensus politique et, ce faisant, facilite l'adoption d'éventuelles réformes soutenues par les citoyens.

Placer la Charte sociale européenne au cœur du Socle européen des droits sociaux contribuera à la mise en place d'un cercle vertueux de croissance partagée et durable, tout en empêchant le cercle vicieux du dumping social. Ce qui en résultera c'est bien une Europe non seulement plus prospère, mais également plus solidaire et unie.

**Afin que cette opportunité devienne une réalité, il est nécessaire que - dans le respect des compétences et du droit applicable de l'Union européenne :**

1. **les dispositions de la Charte sociale européenne (révisée)<sup>4</sup> soient formellement intégrées dans le Socle européen des droits sociaux en tant que référence commune pour la garantie de ces droits ;**
2. **la procédure de réclamations collectives, fondée sur le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives<sup>5</sup>, soit reconnue par le Socle européen des droits sociaux pour la contribution qu'elle apporte à la réalisation effective des droits de la Charte, ainsi qu'au renforcement de démocraties inclusives et participatives.**

---

<sup>4</sup> Série des Traités du Conseil de l'Europe n° 163  
<http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163>

<sup>5</sup> Série des Traités du Conseil de l'Europe n° 158  
<http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/158>

## EXPOSE DES MOTIFS

### I. Introduction

1. Le présent avis s'inscrit dans le cadre du processus de consultation lancé par la Commission européenne le 8 mars 2016. Il est rédigé sur la base de la Communication de la Commission « *Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux* » et son annexe « *Première ébauche préliminaire de socle européen des droits sociaux* »<sup>6</sup>.
2. Son principal objectif est de faire en sorte qu'une fois mis en place, le Socle européen des droits sociaux contribue à renforcer la synergie entre les systèmes de protection des droits sociaux en Europe, en vue d'une croissance qui profite à tous les citoyens et, de ce fait, qui contribue aux valeurs démocratiques et à la construction européenne.
3. La Communication de la Commission mentionnée ci-dessus indique « une marche à suivre pour l'édification du socle européen des droits sociaux ». Elle expose « les principes à la base de cette initiative, son rôle, sa portée et sa nature et lance une vaste consultation afin de recueillir des retours d'information ». Il est par ailleurs précisé que « la mise en place du socle est entre autres l'occasion d'entamer une réflexion sur les droits sociaux existants »<sup>7</sup>.
4. L'initiative du Socle a été présentée par la Commission européenne<sup>8</sup> à l'occasion du Forum sur les droits sociaux en Europe organisé par le Conseil de l'Europe à Turin le 18 mars 2016<sup>9</sup>. Dans ce contexte, en référence au discours sur l'Etat de l'Union prononcé par le Président de la Commission européenne le 9 septembre 2015 devant le Parlement européen, il a été confirmé que la Commission entend présenter un socle de droits sociaux « afin de renforcer la dimension sociale de l'Union européenne » et que « tout en étant tournée vers la zone euro, cette initiative est néanmoins ouverte aux autres Etats membres de l'UE qui seraient intéressés ».
5. Comme cela a été souligné par le Président de la Commission, l'objectif est de réagir face aux évolutions des réalités des sociétés européennes et du monde du travail, « en prenant en considération les déséquilibres croissants qui se font jour au sein des Etats, en particulier dans la zone euro, ainsi qu'entre les membres de cette dernière ». La conclusion est que le Socle devra servir « en tant qu'instrument de gouvernance et de *boussole sociale* pour renouer avec la convergence dans la zone euro ». Lors du Forum de Turin, il a été aussi souligné que le Socle « viendra compléter l'acquis social dans le domaine des droits sociaux et que la Commission inclura dans le Socle les instruments juridiques internationaux consacrés aux droits sociaux ».

---

<sup>6</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 8 mars 2016 « Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux » (COM(2016) 127 final).

<sup>7</sup> Un projet de socle préliminaire est joint à la Communication en vue de faciliter la discussion. Deux documents de travail des services de la Commission sont aussi joints à la Communication: le premier décrit les tendances essentielles de l'économie, de la société et du marché du travail sur lesquelles le socle s'appuie et que ce dernier devra contribuer à redresser, et le second rappelle les acquis juridiques les plus pertinents à l'échelle de l'Union européenne.

<sup>8</sup> La Commission européenne était représentée au Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe par M. Rudi Delarue, Direction générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion.

<sup>9</sup> Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe, Turin, 18 mars 2016 - événement organisé par le Conseil de l'Europe dans le cadre du Processus de Turin pour la Charte sociale européenne, en coopération avec la Chambre des Députés italienne et la Ville de Turin. Pour plus d'informations à ce sujet consulter la page web du site du Conseil de l'Europe consacré à la Charte sociale européenne : <http://www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/turin-forum-on-social-rights-in-europe>

6. Il a été indiqué que « le Conseil de l'Europe sera directement associée à la procédure de consultation sur le Socle », qui vise la réalisation de trois objectifs : « procéder à une évaluation de l'acquis social de l'UE, réfléchir aux nouvelles tendances apparues dans les modalités de travail et dans nos sociétés, et recueillir les points de vue et réactions sur les principes énoncés dans l'ébauche préliminaire du socle ». Il est prévu que cette consultation se déroule jusqu'à la fin de l'année 2016.
7. La Commission a tenu à rappeler à Turin qu'« une coopération existe entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe à propos de la Charte sociale européenne ». A ce propos, il a été indiqué que « la Commissaire pour l'emploi, les affaires sociales et l'inclusion en a fait état en 2015 », et, plus récemment « le premier Vice-Président de la Commission et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe se sont mis d'accord pour établir des *agents de liaison* à des fins de coopération ». Dans ce contexte, il a été souligné que « la Commission européenne prend cette question très au sérieux et qu'elle se félicite par avance de la coopération avec le Conseil de l'Europe à propos du Socle européen des droits sociaux ».
8. Dans le cadre de la consultation lancée par la Commission, le 1<sup>er</sup> juin 2016 des représentants du Secrétariat général du Conseil de l'Europe<sup>10</sup> sont intervenus lors de la table ronde, organisée à Bruxelles par la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission sur l'ébauche préliminaire de Socle, portant plus particulièrement sur la question « L'acquis social de l'UE: est-il toujours pertinent et adapté à la réalité actuelle? ». Un résumé des observations avancées par les représentants du Conseil de l'Europe lors de cette réunion figure dans le document établi par la Direction générale mentionnée ci-dessus<sup>11</sup>.

## **II. Conseil de l'Europe, Union européenne et droits fondamentaux : un cadre de coopération renforcé**

9. Le présent avis est fondé sur le *Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne*, signé à Strasbourg le 11 mai 2007, qui régit les termes de la coopération entre les deux Organisations.
10. D'un point de vue général, cette coopération tient compte des avantages comparatifs, des compétences et de l'expertise respective du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne - en évitant les doubles emplois et en favorisant la synergie. La coopération recherche la valeur ajoutée et procède à une meilleure utilisation des ressources existantes. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne tiennent compte par conséquent de leurs expériences et travail normatif dans leurs activités respectives.

---

<sup>10</sup> M. Christos Giakoumopoulos, Directeur des Droits de l'Homme / DGI ; M. Régis Brillat, Chef du Service de la Charte sociale européenne / DGI ; M. Riccardo Priore, Coordinateur du Processus de Turin pour la Charte sociale européenne / DGI (les deux derniers en tant qu'*agents de liaison* pour la coopération entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne au sujet de la Charte sociale européenne).

<sup>11</sup> Document du 10 juin 2016, établi par M. Jordi Currel, Directeur de la mobilité professionnelle - extrait du rapport : « ... Furthermore, the link was made with the larger context in which the EU operates, in particular commitments taken by the EU and its Member States in other fora, such as the ILO or the Council of Europe's European Social Charter. Participants underlined that EU policies could be more inclusive with respect to international commitments taken, not least because EU legislation – in particular in the economic field – might sometimes be outright contradictory with such commitments ... »

11. En ce qui concerne les droits de l'homme et les libertés fondamentales - dont les droits sociaux font partie intégrante - le Mémorandum d'accord établi entre autres que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne fondent leur coopération sur les principes d'indivisibilité et d'universalité des droits de l'homme, le respect des normes définies en la matière par les textes fondamentaux des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, et la préservation de la cohésion du système de protection des droits de l'homme en Europe.
12. Dans ce contexte, l'Union européenne s'engage à considérer le Conseil de l'Europe comme la source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme et à citer comme référence les normes pertinentes du Conseil de l'Europe dans ses documents. Les décisions et conclusions de ses mécanismes de suivi sont prises en compte par les institutions de l'Union européenne lorsque cela est pertinent.
13. Il aussi est indiqué qu'en préparant de nouvelles initiatives dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil de l'Europe et les institutions de l'Union européenne s'appuient sur leur expertise respective selon le cas au travers de consultations et que dans ce domaine la cohérence de la législation de la Communauté et de l'Union européenne avec les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe est assurée.

### **III. Les systèmes normatifs du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne concernant les droits sociaux : état des lieux**

14. Comme relevé dans la Communication de la Commission, conformément aux règles établies par les traités applicables de l'Union européenne « ce sont les États membres de l'Union européenne qui sont compétents au premier chef pour la définition de leurs politiques sociales et de l'emploi, y compris le droit du travail et l'organisation des systèmes de protection sociale ».
15. Compte tenu de cette compétence, au fil des années les Etats membres de l'Union européenne, bien qu'avec des différences en ce qui concerne les engagements pris, ont tous adhéré au système de traités de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, en ratifiant soit sa version originelle de 1961 ou sa version révisée de 1996.
16. Le fait que de tous les Etats membres de l'Union européenne soient parties au système de traités susmentionné reflète la circonstance qu'aucun autre système juridique ne fournit une protection aussi étendue et complète des droits sociaux en Europe, reposant sur des engagements concrets et librement souscrits par les démocraties européennes. Pour cette raison, ce système a servi de point de référence pour le développement du droit social de l'Union européenne. La Charte révisée contient, par rapport au texte original de 1961, des amendements qui tiennent compte du développement du droit communautaire depuis 1961 et qui influencent la manière dont les parties mettent en œuvre cet instrument<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cela concerne en particulier les modifications aux droits des femmes pour assurer une égalité complète entre les femmes et les hommes (à la seule exception de la protection de la maternité) ; l'âge minimum d'admission à l'emploi pour certaines occupations considérées comme dangereuses ou insalubres ; le droit des représentants des salariés d'être informés et consultés par les employeurs avant une procédure de licenciement collectif.

17. En vertu des obligations internationales contractées par les Etats membres de l'Union européenne dans le cadre des instruments de la Charte sociale européenne, ces Etats se sont dès lors engagés à se considérer liés, conformément aux dispositions applicables de l'instrument qu'ils ont ratifié (Charte de 1961 ou Charte révisée) par les obligations résultant d'un nombre déterminé d'articles et paragraphes de ce dernier. De plus, ils ont reconnu comme objectif d'une politique qu'elles poursuivront par tous les moyens utiles, sur les plans national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes énumérés dans la Partie I de l'instrument qu'ils ont ratifié (Charte de 1961 ou Charte révisée). Des informations détaillées à ce sujet sont disponibles sur le site du Conseil de l'Europe consacré au système de traités de la Charte sociale européenne ([www.coe.int/socialcharter](http://www.coe.int/socialcharter)).
18. Au niveau de l'Union européenne, outre la référence à la Charte sociale européenne dans le Traité sur l'Union européenne<sup>13</sup> et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>14</sup>, un certain nombre des droits garantis par la Charte révisée trouvent des normes correspondantes dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE). Ayant la même valeur que les traités de l'Union européenne susmentionnés, la CDFUE, au de-là des institutions de l'Union européenne, s'applique à ses Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre sa législation. En ce qui concerne les droits garantis, la CDFUE demeure sélective dans son inclusion des droits sociaux.
19. Certes, plusieurs dispositions de la CDFUE sont directement inspirées de la Charte sociale européenne révisée. Cependant ces dispositions n'ont pas à être lues en fonction de l'interprétation que le Comité européen des Droits sociaux donne aux dispositions équivalentes de la Charte sociale européenne. A cet égard, et malgré le principe d'indivisibilité des droits fondamentaux, le contraste avec le traitement que reçoit la Convention européenne des droits de l'Homme en vertu de l'article 52§3 de la CDFUE est frappant.
20. Cette disparité de traitement pourrait être compensé par l'application de l'article 53 de la CDFUE selon lequel aucune de ses dispositions ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales (y compris les droits sociaux) reconnus, dans leur champ d'application respectif, par, entre autres, les conventions internationales auxquelles sont parties tous les États membres de l'Union européenne. De toute évidence, parmi ces conventions figure la Charte sociale européenne.
21. Celle-ci a été reconnue dans le cadre du Processus de Turin<sup>15</sup> comme *la Constitution sociale de l'Europe* et représente une composante essentielle de l'architecture des droits de l'homme à l'échelle continentale.

---

<sup>13</sup> Voir en particulier le Titre I (articles 2-6).

<sup>14</sup> Voir en particulier le Titre I de la première partie (articles 2, 4, 5, 9, 10) ; le Titre IX 'Emploi' et le Titre X 'Politique sociale' de la troisième partie.

<sup>15</sup> Le Processus de Turin a été lancé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe lors de la Conférence à haut-niveau sur la Charte sociale européenne. Cette Conférence a été organisée à Turin les 17-18 octobre 2014 par le Conseil de l'Europe, en coopération avec la Présidence italienne du Conseil de l'Union européenne et la Ville de Turin. Le lancement du 'Processus de Turin' a eu lieu peu après l'établissement de la priorité par le Secrétaire Général de renforcer le système de la Charte afin de valoriser la spécificité et l'impact de l'action du Conseil de l'Europe. Le Processus de Turin vise le renforcement du système de traités de la Charte sociale européenne au sein du Conseil de l'Europe et dans ses relations avec le droit de l'Union européenne. Son objectif clé est d'améliorer la mise en œuvre des droits sociaux et économiques sur le plan continental, à côté des droits civils et politiques garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme. Le Processus de Turin est fondé sur l'idée que



#### **IV. Les défis à relever en matière de droit, démocratie, croissance et construction européenne**

*A la recherche d'une synergie effective entre les systèmes normatifs de protection des droits sociaux en Europe*

22. Dans le contexte normatif décrit plus haut, huit Etats membres de l'Union européenne sont liés par la Charte de 1961 (dont trois également par le Protocole de 1988) et vingt par la Charte révisée. Mis à part deux Etats, qui ont accepté tous les paragraphes de la Charte révisée, les autres Etats ont accepté un nombre plus ou moins élevé de dispositions dans le cadre de deux versions de la Charte. Quatorze Etats membres de l'Union européenne ont aussi accepté le Protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives. Il en résulte une variété d'obligations contractées, y compris celles se référant aux systèmes de contrôle de leur mise en œuvre. Le tableau en annexe offre une vue d'ensemble sur cette situation, ainsi que, plus spécifiquement, concernant les dispositions de la Charte sociale européenne (révisée), sur les garanties correspondantes au niveau du droit de l'Union, lorsqu'elles existent.
23. Le manque d'uniformité dans l'acceptation des dispositions des instruments de la Charte sociale européenne par les Etats membres de l'Union européenne est évident. Il résulte des choix effectués par chaque Etat partie dans l'expression de sa volonté souveraine, sur la base du dispositif d'acceptation prévu par la Charte. Sans représenter une anomalie en soi, pour ce qui est des relations entre systèmes normatifs européens, ce manque d'uniformité est parfois révélateur d'un manque de cohérence. Certains Etats ont choisi de ne pas s'engager dans le cadre de la Charte ; toutefois, dans le cadre de l'Union européenne, ils ont adopté des actes juridiques ou des mesures offrant une protection égale ou supérieure à celle garantie dans la (ou les) disposition(s) de l'instrument de la Charte qu'ils n'ont pas accepté (dans le cadre de sa version originelle de 1961 ou de la Charte révisée). En d'autres termes, tout en appliquant des normes contraignantes de l'Union européenne dans un domaine couvert par les instruments de la Charte sociale européenne, certains Etats n'ont pas accepté les dispositions de la Charte établissant des garanties juridiquement correspondantes.
24. Confrontée à cette situation, la Cour de justice de l'Union européenne semble hésiter à intégrer les droits fondamentaux garantis par les instruments de la Charte sociale européenne, et l'interprétation qu'en fait le Comité européen des Droits sociaux, dans les principes généraux du droit de l'Union. Il en résulte un paradoxe inquiétant : en l'absence actuellement d'une réception matérielle de la Charte sociale européenne par la CDFUE et d'une application de l'article 53 à celle-ci, le Comité européen des Droits sociaux ne peut pas présumer que les mesures prises par les Etats pour se conformer aux obligations qui découlent du droit de l'UE<sup>16</sup> sont automatiquement compatibles avec les dispositions des instruments de la Charte sociale européenne.

---

l'affirmation des droits sociaux en Europe représente une contribution essentielle à la réalisation des principes de l'Etat de Droit, de la Démocratie et des Droits de l'Homme promus par le Conseil de l'Europe. Dans cette perspective, l'un de ses principaux objectifs est représenté par la ratification de la Charte sociale européenne révisée et l'acceptation de la procédure de réclamations collectives par tous les Etats membres.

<http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/turin-process>

<sup>16</sup> Comité européen des Droits sociaux, Confédération générale du travail (CGT) c. France, réclamation n° 55/2009, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010.

25. Cette situation risque de mettre en danger l'application cohérente des normes en vigueur de la part des Etats, qu'elles fassent partie du système de l'Union européenne ou de celui du Conseil de l'Europe. Il peut en résulter des divergences ou de conflits entre les deux systèmes normatifs<sup>17</sup>, ce qui s'est déjà produit et qui n'est dans l'intérêt ni des Etats, ni des institutions européennes concernées. A long terme, les conflits peuvent se traduire en un recul de la protection des droits sociaux et, porter atteinte, plus ou moins directement, à leurs objectifs de croissance.
26. La diversité des objectifs des systèmes normatifs de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe peut d'ailleurs constituer, sans que cela soit voulu, un terrain propice pour l'émergence des conflits susmentionnés. Le système de traités de la Charte sociale européenne, dont le contenu est pointu et restreint, concerne en effet uniquement des valeurs fondamentales, qui revêtent une portée constitutionnelle ; alors que le système normatif de l'Union européenne, plus vaste et complexe, outre les valeurs précitées, poursuit également, comme on le sait, des objectifs dans des domaines différents, tels que les libertés économiques, le marché unique, la concurrence, les équilibres financiers.
27. Dans un tel contexte , il convient de veiller à ce que, d'une part, les textes adoptés par les Etats membres de l'Union européenne en vertu de sa législation respectent pleinement les droits sociaux garantis par les instruments de la Charte sociale européenne et, d'autre part, que l'Europe entière, au-delà de l'Union européenne, puisse bénéficier des grandes avancées de celle-ci en matière de droits fondamentaux. Ces objectifs pourraient être réalisés par des références plus explicites et systématiques par les institutions concernées de l'Union européenne à la Charte sociale européenne et aux décisions du Comité européen des Droits sociaux, qui, dans tous les cas, sont prêtes à être complétées et enrichies grâce auxdites avancées.
28. Il s'agit en d'autres termes de promouvoir et de mettre en valeur les nombreux points de correspondance entre les deux systèmes normatifs, en renforçant le dialogue amorcé entre les organes intéressés de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Au-delà de la contribution directe du Socle à ce processus de convergence, l'Union européenne pourra aussi contribuer à la protection des droits sociaux fondamentaux en Europe en promouvant directement la ratification de la Charte sociale européenne révisée par les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait – ou, pour ceux qui l'ont déjà fait, en favorisant l'acceptation d'un nombre plus important de ses dispositions – et/ou l'acceptation du Protocole relatif aux réclamations collectives.

#### *Vers une croissance durable et partagée*

29. Dans des économies avancées les performances économiques et sociales sont bien les deux faces d'une même médaille. Le respect des droits sociaux, n'est pas seulement un impératif éthique et une obligation juridique ; c'est aussi une nécessité économique. Le taux de croissance, en soit, ne dit pas grande chose sur la situation des populations, sur le respect de leurs droits fondamentaux et leur dignité. En d'autres termes, l'objectif ne devrait pas être juste *la croissance* ; ce qu'il faudrait rechercher est *le bien-être*, le plus élevé possible et pour tous. Ceci passe par la réalisation des droits sociaux. Si l'Europe est capable de promouvoir le bien-être en relation à ces droits, elle sera, du même coup, en mesure d'assurer une croissance durable. L'efficacité des marchés du travail et des systèmes de protection sociale nationaux, tout comme la jouissance de nombreux

---

<sup>17</sup> 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.

autres droits sociaux fondamentaux, constitue en effet une condition incontournable de la croissance socialement durable et qui profite au plus grand nombre de personnes. Une croissance qui ne profiterait qu'à un petit nombre de personnes porterait atteinte à la cohésion sociale et à la sécurité démocratique des Etats.

30. Comme souligné dans le rapport « Compléter l'Union économique et monétaire européenne » cité par la Communication de la Commission à propos du Socle<sup>18</sup>, « l'Europe devrait s'efforcer d'obtenir un "triple A social" » ; « pour que l'Union économique et monétaire soit un succès, le marché du travail et les systèmes de protection sociale doivent fonctionner correctement et de manière équitable dans tous les États membres de la zone euro ». Tout en rappelant qu'il n'existe pas de modèle à « taille unique », le même rapport souligne que « les défis à relever par les États membres sont souvent similaires ». Le rapport plaide également « en faveur d'une attention accrue portée aux performances en matière sociale et d'emploi dans le cadre d'un processus de convergence vers le haut plus vaste, vers des structures économiques plus robustes dans la zone euro ». Cette approche gagnerait en poids et en pertinence si la mesure des performances en matière sociale incluait également le respect des droits fondamentaux tels que le droit au travail, le droit à l'éducation, le droit au logement, le droit à la santé et à la protection sociale.
31. De ce point de vue, la Commission a raison de souligner dans sa Communication que l'importance attribuée par les Etats aux politiques sociales est directement proportionnelle à leur niveau de performance économique. Afin de stimuler la productivité, faire face à la concurrence mondiale, renforcer la cohésion sociale et continuer d'accroître le niveau de vie de tous ses citoyens, il est essentiel que l'Europe puisse garantir, non seulement le bon fonctionnement et l'équité des marchés du travail et des systèmes de protection sociale, mais également l'accès et la jouissance à tous les autres droits sociaux fondamentaux.
32. L'investissement dans le capital humain constitue dès lors un important mécanisme de transmission entre la croissance à long terme, l'égalité et le progrès social. A ce propos, la Communication indique, à juste titre ; que la politique sociale doit effectivement s'appuyer sur ce type d'investissement « en se fondant sur l'égalité des chances, sur la prévention et la protection contre les risques sociaux, ainsi que sur l'existence de filets de sécurité efficaces et de mesures encourageant la participation au marché du travail, de manière à permettre aux citoyens de mener une vie décente, de changer de statut personnel et professionnel tout au long de leur vie et de tirer le meilleur parti de leurs talents ».
33. Il est clair que l'affirmation des droits sociaux contribue à neutraliser ou atténuer les effets pervers de la crise, en approfondissant la question de l'équilibre entre les exigences de relance économique et de justice sociale. Des inégalités économiques et sociales excessives entre les citoyens risquent de favoriser l'instabilité économique. La lutte contre les inégalités est un facteur de développement économique : il existe une *productivité de la justice sociale*.
34. Dans cette perspective, la Charte sociale européenne représente un patrimoine normatif auquel tous les Etats membres de l'Union européenne ont déjà adhéré et dont l'application contribue à l'efficacité des marchés du travail et des systèmes de protection sociale à l'échelle nationale, en vue d'une croissance économique socialement durable et qui soit partagée par le plus grand nombre de citoyens.

---

<sup>18</sup> « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », Rapport de Jean-Claude Juncker, en coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, juin 2015.

*Les droits sociaux, un élément essentiel pour la cohésion sociale et la sécurité démocratique en Europe*

35. Le bon fonctionnement d'une démocratie est une gestion qui implique en permanence la recherche de compromis pour assurer la plus grande égalité des populations devant l'avenir. Comme rappelé par le Prof. Jean-Paul Fitoussi à l'occasion du Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe<sup>19</sup> : « on peut avoir ou bien une situation où la fortune est concentrée entre les mains d'un petit nombre, ou bien la démocratie, mais on ne peut pas avoir les deux en même temps ». L'appauvrissement de la classe moyenne, c'est à dire du support le plus important de la démocratie, met en danger la sécurité démocratique de nos sociétés. La montée des extrémismes et la radicalisation des personnes les plus vulnérables ou marginalisées représentent des signaux préoccupants en ce sens.
36. La compression des droits sociaux fondamentaux comporte de pertes graves en termes de capital humain et social, et, en définitive, d'adhésion à la démocratie et au projet de construction européenne. Face à ces risques, il est impératif de mettre un terme à l'idée que les droits sociaux sont uniquement les *droits des pauvres* ou de *pauvres droits*, alors qu'il s'agit de droits universels qui touchent à la plénitude, c'est-à-dire à la *richesse* de la vie humaine.
37. Il nous faut pour cela un *nouveau contrat social européen* qui prenne exemple sur les meilleures pratiques de nos Etats membres. La protection des droits sociaux devrait être garantie par tous les Etats européens, sans exceptions, en tant que *devoir constitutionnel*, et ne pas représenter uniquement l'apanage d'une majorité ou d'une minorité gouvernementale. Un système démocratique ne peut se définir comme tel s'il ne produit pas un modèle de société capable, par une affectation judicieuse et équilibrée des ressources disponibles, de prendre en charge les besoins essentiels des individus, dans le respect de leur dignité, en vue d'une croissance qui profite au plus grand nombre de personnes.
38. La *question sociale* et la *question démocratique* sont dès lors étroitement liées ; la construction de l'Europe, indépendamment de la teneur des politiques économiques mises en œuvre, doit toujours se préoccuper de la réalisation des droits fondamentaux qui concernent les besoins quotidiens des citoyens ; et ce, afin d'éviter que des mouvements antisociaux, antipolitiques, anti-européens, racistes ou simplement fondés sur l'exploitation politique de l'égoïsme social ne fassent vaciller les piliers de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux, valeurs que le Conseil de l'Europe n'a cessé de défendre et de promouvoir.
39. Le respect des droits sociaux est l'antidote qui permet à nos sociétés de rester unies et de surmonter les difficultés, qu'elles soient d'ordre social ou économique ; ce respect rétablit et renforce la confiance des citoyens dans leurs dirigeants politiques, qu'ils agissent au niveau national, ou européen ; c'est un moyen de combattre l'exclusion sociale et la pauvreté par la réalisation effective du principe de l'interdépendance des

---

<sup>19</sup> Le rapport introductif du Prof. Jean-Paul Fitoussi au Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe est publié sur le site du Conseil de l'Europe consacré au système de traités de la Charte sociale européenne : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680644aa4>  
Plus d'informations sur le Forum : <http://www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/turin-forum-on-social-rights-in-europe>

droits de l'homme, sur lequel s'accorde la communauté internationale<sup>20</sup> ; il contribue à réinsérer dans la société les personnes plus vulnérables ou celles qui, par des circonstances diverses, sont marginalisées ; le respect des droits sociaux est encore plus nécessaire en temps de crise et de difficultés économiques qu'en temps ordinaire. Les sociétés les plus solides sont celles qui savent tirer parti des talents de tout un chacun et sont en mesure de maintenir une cohésion sociale forte : des sociétés inclusives, des démocraties inclusives, fondées non seulement sur les libertés politiques et civiles mais aussi sur les droits sociaux.

40. La Charte sociale européenne constitue un patrimoine normatif dont l'application contribue à apaiser les tensions, favorise le consensus politique et, ce faisant, facilite l'adoption d'éventuelles réformes soutenues par les citoyens.
41. Placer la Charte sociale européenne au cœur du Socle européen des droits sociaux permettra de gommer les incohérences et favorisera la réalisation concrète de ces droits fondamentaux en Europe. Cette synergie contribuera à la mise en place d'un cercle vertueux en vue d'une croissance partagée et durable dans les Etats. Ainsi renforcés, les droits sociaux contribueront à l'adhésion des citoyens aux valeurs de la démocratie et constitueront le fondement d'une Europe non seulement plus prospère, mais également plus solidaire et unie.

## **V. La contribution du Socle européen des droits sociaux à la construction d'une Union européenne plus prospère, sociale et unie.**

42. La mise en place d'un Socle européen des droits sociaux par l'Union européenne peut contribuer au renforcement de la synergie entre les systèmes normatifs de protection de ces droits fondamentaux à l'échelle continentale en vue de leur mise en œuvre effective par les Etats concernés. Compte tenu des défis à relever, cette synergie contribuera à la construction d'une Europe davantage soutenue par les citoyens car en mesure de mieux garantir leurs droits sociaux fondamentaux et, sur cette base, une croissance durable et partagée.
43. Dans cette perspective, il est sans doute positif que le Socle vise « l'enrichissement de l'*acquis social* de l'Union européenne » ; entende « contribuer à moderniser, à étendre et à approfondir les droits sociaux, en facilitant leur réalisation effective et en encourageant des pratiques bénéfiques pour les individus, les entreprises et la société » ; et qu'il devrait devenir « un cadre de référence permettant d'examiner les performances des États membres participants de l'Union européenne en matière sociale et d'emploi, d'accomplir des réformes à l'échelon national ».
44. Il est tout aussi positif qu'en se référant à des « principes érigés autour de droits déjà inscrits dans des sources de droit de l'Union européenne et d'autres sources de droit pertinentes », le Socle pourra « s'appuyer sur des valeurs et principes communs partagés », entre autres, « au niveau européen et international » et que « la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe » soit explicitement mentionnée dans ce contexte.

---

<sup>20</sup> *Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme*, adoptés par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies le 27 septembre 2012.

45. Compte tenu de ces éléments et des défis évoqués, le Socle européen des droits sociaux constitue une opportunité pour :

- a) renforcer la cohérence et la synergie entre le droit de l'Union européenne et le système de traités de la Charte sociale européenne ;
- b) faire ainsi en sorte que la réalisation des droits sociaux contribue :
  - i. à une croissance partagée et durable dans les Etats membres concernés de l'Union européenne ;
  - ii. au renforcement de la cohésion sociale, de la sécurité démocratique dans ces Etats et, plus en général, à la relance du projet de construction européenne.

46. Dans cette perspective et afin que cette opportunité devienne une réalité, **il est nécessaire que - dans le respect des compétences et du droit applicable de l'Union européenne :**

- A) **les dispositions de la Charte sociale européenne (révisée)**<sup>21</sup> **soient formellement intégrées dans le Socle européen des droits sociaux en tant que référence commune des Etats pour la garantie de ces droits** ; cette intégration permettra d'inclure dans le Socle les droits qui font déjà partie de l'*acquis social* de l'Union européenne, ainsi que ceux qui, étant garantis, au moins formellement, par ses Etats membres dans le cadre du système de traités de la Charte sociale européenne, pourraient être intégrés, avec la gradualité nécessaire, dans ledit acquis.

L'intégration des dispositions de la Charte sociale européenne révisée dans le Socle constituera un moyen politique afin de promouvoir :

- i. l'ancrage du volet social de l'Union à un traité européen entièrement consacré aux droits sociaux, étendu et complet, en vigueur dans tous ses Etats membres ; cet ancrage favorisera la cohésion sociale, une croissance socialement durable et, sur cette base, une adhésion plus forte des citoyens de l'Union au processus de construction européenne ;
- ii. la ratification de la Charte révisée, ou l'acceptation de nouvelles dispositions de celle-ci, par les Etats membres de l'Union européenne concernés, et ce, au moins pour les droits qu'ils doivent déjà garantir en fonction du droit primaire et dérivé de l'Union européenne ;
- iii. l'éventuelle intégration dans le système normatif de l'Union européenne et son acquis de *nouveaux droits* que les Etats membres de l'Union européenne se sont déjà engagés à respecter dans le cadre du système de traités la Charte sociale européenne.

---

<sup>21</sup> Série des Traités du Conseil de l'Europe n° 163 - <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163>

- B) **la procédure de réclamations collectives**, fondée sur le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives<sup>22</sup>, soit reconnue par le Socle européen des droits sociaux pour la contribution qu'elle apporte à la réalisation effective des droits de la Charte, ainsi qu'au renforcement de démocraties inclusives et participatives. Les réclamations collectives et la procédure y relative permettent l'évaluation rapide et objective des besoins de protection et l'identification des risques de dérive susceptibles de mettre en péril la cohérence de l'acquis social européen et la viabilité à plus long terme de la croissance et de la cohésion de nos sociétés. En fin de compte, les réclamations collectives contribuent à la réalisation du projet européen et au maintien de la sécurité démocratique sur le continent.

---

<sup>22</sup> Série des Traités du Conseil de l'Europe n° 158 - <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/158>

## ANNEXE



