

LE DROIT D'ÊTRE PROTÉGÉ CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE AU REGARD DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

LE DROIT D'ÊTRE PROTÉGÉ CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE AU REGARD DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE

1. La Charte et ses procédures

La Charte sociale européenne est un traité en matière de droits de l'homme qui vient compléter la Convention européenne des droits de l'homme, les deux instruments étant ancrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Adoptée en 1961 et révisée en 1996, la Charte est l'un des traités du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme les plus largement ratifiés – c'est aujourd'hui le cas pour 43 des 47 Etats membres, 33 d'entre eux étant liés par la Charte révisée et 10 l'étant encore par la Charte de 1961.

Le champ d'application matériel de la Charte est très vaste. La Charte révisée comporte 31 articles et 98 paragraphes numérotés couvrant tout ce que l'on considère généralement comme des droits sociaux, à savoir le logement, la santé, l'emploi, l'éducation, la protection sociale et la non-discrimination. Dans chacun de ces domaines, il existe également des dispositions qui protègent des groupes cibles particuliers comme les enfants, les personnes handicapées, les personnes âgées et les migrants.

Lors de la ratification, un Etat peut décider quelles dispositions de la Charte il entend accepter, à condition d'en choisir un minimum (au moins 16 articles dont 6 faisant partie du « noyau dur », ou 63 paragraphes numérotés). Différents Etats peuvent ainsi être liés par différentes obligations.

Le contrôle de l'application de la Charte repose sur deux procédures : la procédure de rapports et la procédure de réclamations collectives. Dans les deux cas, l'organe de contrôle ou de régulation est le Comité européen des Droits sociaux (« le Comité »), qui se compose de 15 experts indépendants et impartiaux. Organe quasi judiciaire, il a commencé à adopter des « conclusions » concernant l'application de la Charte par les Etats il y a plus de 40 ans (en 1968), sur la base des rapports nationaux. En outre, depuis 1998, il rend des « décisions » dans les réclamations collectives dont il est saisi. Ces conclusions et décisions contenant l'appréciation juridique du respect des engagements pris par les Etats forment ce que l'on appelle communément la « jurisprudence » du Comité.

La procédure de rapports est obligatoire pour tous les Etats parties. Conformément à la décision du Comité des Ministres du 2 avril 2014, chaque disposition acceptée doit faire l'objet d'un rapport tous les quatre ans pour les Etats n'étant pas liés par la procédure de réclamation collectives. Les articles étant divisés en quatre groupes thématiques, un rapport est soumis chaque année sur un thème particulier. Les groupes thématiques sont les suivants : (1) *Emploi, formation et égalité des chances* ; (2) *Santé, sécurité sociale et protection sociale* ; (3) *Droits du travail* et (4) *Enfants, familles et migrants*.

Les Etats ayant accepté la procédure de réclamations collectives doivent soumettre un rapport simplifié une année sur deux dans lequel ils indiqueront quel suivi a été donné aux décisions du Comité relatives aux réclamations collectives et répondre aux questions posées en cas d'ajournement pour les dispositions pertinentes. Le nouveau système entre en vigueur pour tous les Etats qui ont actuellement accepté la procédure à partir d'octobre 2014 et, pour les autres états, un an après l'acceptation de la procédure de réclamations.

La procédure de réclamations collectives, adoptée en 1995 et entrée en vigueur en 1998, permet à des syndicats, à des organisations patronales et à des ONG de former des réclamations alléguant de violations de la Charte. Il s'agit d'une procédure facultative (contrairement à la procédure de rapports), qui ne lie à ce jour que 15 des 43 Etats parties.

La procédure de réclamations tient un rôle important pour faire appliquer les droits garantis par la Charte, tout particulièrement en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et son influence se fait de plus en plus sentir. Il s'agit en effet d'une procédure rapide et transparente, facilement accessible (en ce qu'elle n'est pas, par exemple, subordonnée à l'épuisement des voies de recours internes).

2. L'insertion du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans la Charte révisée

La Charte révisée est le fruit d'un processus entamé à la fin des années 80 et poursuivi dans les années 90 pour moderniser et renforcer la portée de la Charte. La première mesure prise dans l'optique de cette refonte a été l'adoption, en 1988, du Protocole additionnel à la Charte (« 1^{er} Protocole »), qui a institué quatre nouveaux droits. Le Protocole d'amendement de 1991 (« 2^e Protocole ») a modifié le système d'établissement des rapports de la Charte. Est venu ensuite, en 1995, le Protocole prévoyant un système de réclamations collectives (« 3^e Protocole »). Enfin, le processus de réforme a abouti en point d'orgue à l'adoption, en 1996, de la Charte révisée qui a ajouté une nouvelle série de droits, dont l'article 30 sur le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'introduction de ce nouvel article 30 a voulu traduire le sentiment des Etats membres du Conseil de l'Europe que le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain. Son inclusion dans la Charte révisée montre que les rédacteurs de cet instrument ont estimé qu'il était important de prendre une initiative juridique dans ce domaine. L'article 30 de la Charte se trouve ainsi être la première disposition contraignante en matière de droits de l'homme qui prévoit une protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Avec l'actualisation de la liste des droits sociaux et l'incorporation de nouvelles dispositions telles que l'article 30, la Charte révisée est donc devenue un traité plus complet offrant un niveau de protection plus élevé que la Charte initiale de 1961.

3. Contenu et limites du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

L'article 30 est libellé comme suit :

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent:

- a à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;*
- b à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.*

Les Etats parties ont l'obligation première, au titre de l'article 30, d'adopter une « approche globale et coordonnée » visant expressément à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ce qui suppose la mise en place de mesures, en particulier pour ce qui concerne l'emploi, le logement, l'éducation, la culture et l'assistance sociale et médicale. Les mesures prises à cet effet doivent répondre qualitativement et quantitativement à la nature et à l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale observée dans le pays concerné. Elles doivent en outre être réexaminées et adaptées aux situations nouvelles.

L'objet de l'article 30 n'est pas de répéter les aspects juridiques de la protection offerte par d'autres articles de la Charte révisée (à savoir les articles 1§1, 9, 10, 13, 14, 17§2 et 31), même s'il convient de toujours garder à l'esprit les liens qui les unissent et de rappeler que les conclusions formulées par le Comité pour ces articles peuvent influencer, voire déterminer, son appréciation sous l'angle de l'article 30 (Observation interprétative de 2013, voir ci-dessous). Toutes ces dispositions sont essentielles pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais l'expérience prouve qu'elles ne sont pas suffisantes.

Le terme « pauvreté » recouvre ici des personnes qui se trouvent dans des situations diverses allant de la pauvreté extrême à un état temporaire comportant un risque de pauvreté. L'expression « exclusion sociale » se réfère aux personnes qui vivent dans une extrême pauvreté en raison d'une accumulation de facteurs défavorables, de conditions ou d'événements qui se sont dégradés, d'une situation d'exclusion, de l'impossibilité de longue date de bénéficier de prestations sociales pour cause de droits échus, ou autre concours de circonstances. L'exclusion sociale frappe aussi ou risque aussi de frapper des individus qui, sans être pauvres pour autant, n'ont pas accès à certains droits ou services à la suite de longs épisodes de maladie, d'un éclatement de la cellule familiale, d'actes de violences, d'une période de détention en milieu pénitentiaire ou d'un comportement marginal imputable notamment à l'alcoolisme et à la toxicomanie.

Parmi les obligations souscrites dans le cadre de l'article 30, il incombe aux Etats de prévoir la mise en place de différentes mesures, qui peuvent ou non impliquer des aides pécuniaires et qui concernent aussi bien les personnes exclues que celles qui risquent de se trouver dans une telle situation. Les Etats qui acceptent cette disposition sont encouragés à réserver les aides pécuniaires à ceux qui ne peuvent subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens.

Les Etats doivent se doter d'un cadre institutionnel et organisationnel approprié pour appliquer les mesures et atteindre les objectifs. Autrement dit, cette approche globale et coordonnée doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente, et dépasser ainsi l'approche purement sectorielle ou catégorielle. En principe, ils se doivent d'établir, sous une forme ou une autre, des mécanismes de coordination, y compris pour la fourniture de l'assistance et des services aux personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation de pauvreté. Il leur faut à tout le moins démontrer que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est inscrite au cœur de tous les domaines d'action pertinents.

L'un des aspects essentiels de l'article 30 est celui qui touche à l'attribution des moyens financiers nécessaires à la réalisation des objectifs fixés. Des ressources suffisantes doivent être affectées aux principaux éléments de la stratégie globale de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

Des mécanismes de suivi doivent également être en place pour pouvoir examiner la stratégie déployée. Cela peut englober des consultations avec les partenaires sociaux et différentes autres organisations, dont la société civile et les personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion.

4. Observation interprétative relative à l'article 30

En 2013, le Comité s'est interrogé sur la nécessité d'étoffer la jurisprudence relative à cette disposition et a adopté une Observation interprétative.

Cette Observation illustre la double nature de l'article 30 : d'une part, il exige des politiques de lutte contre la pauvreté ; de l'autre, il contribue à la garantie des droits de l'homme. S'agissant de l'articulation de l'article 30 avec d'autres articles de la Charte, le Comité rappelle dans son Observation que l'appréciation relative à un autre article peut influencer celle qui concerne l'article 30 (*« une conclusion de non-conformité au titre d'une autre disposition ne conduit pas automatiquement ou nécessairement à une violation de l'article 30, mais une telle conclusion peut, selon les circonstances, être pertinente lors de l'évaluation de la conformité avec l'article 30 »*).

L'Observation interprétative adoptée par le Comité est libellée comme suit :

« Le Comité a réitéré que le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain et que l'article 30 de la Charte révisée exige des Etats parties de rendre effectif le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale par le biais de mesures visant à favoriser l'accès aux

droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent (Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2003).

En outre, le Comité a souligné que les mesures en question doivent non seulement s'attacher à renforcer l'accès aux droits sociaux, mais aussi « leur contrôle et le respect de leur application, à améliorer les procédures entourant les prestations et services ainsi que leur gestion, à fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, à supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent l'accès aux droits et, au besoin, à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables » (Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2003). À cet égard, dans sa décision du 19 octobre 2009 sur le bien-fondé de la réclamation n° 51/2008, CEDR c. France, le Comité a aussi mis l'accent sur l'importance du dialogue avec les représentants de la société civile et les individus touchés par la pauvreté et l'exclusion (par. 93).

Avec ces prémisses, le Comité a interprété l'article 30 en tenant compte, d'une part, d'un certain nombre d'indicateurs afin d'évaluer d'une façon précise l'efficacité des politiques, mesures et actions entreprises dans le cadre d'une approche globale et coordonnée. L'un des indicateurs fondamentaux en la matière est le niveau des ressources (y compris l'augmentation de ce niveau) qui ont été « affectées pour atteindre les objectifs de la stratégie » (Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2005), dans la mesure où « des ressources suffisantes constituent un élément essentiel pour permettre aux individus de devenir autonomes » (Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2003). Par ailleurs, le principal indicateur utilisé pour mesurer la pauvreté est le taux de pauvreté relative (cela correspond au pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de la pauvreté, qui est fixé à 60 % du revenu médian ajusté).

De même, le pourcentage de la population menacée de pauvreté, avant et après transferts sociaux (Eurostat), est utilisé comme donnée comparative pour apprécier les situations nationales, sans préjudice de l'utilisation d'autres paramètres adéquats qui ont été pris en compte par les stratégies ou plans d'actions nationaux anti-pauvreté (par exemple indicateurs sur la lutte contre la féminisation de la pauvreté, initiatives pour corriger les phénomènes pluridimensionnels de pauvreté et d'exclusion, évaluation de la pauvreté héritée de génération en génération, etc.).

Cette interprétation joue un rôle très important dans un contexte de crise économique. Dans cette perspective, le Comité a dit, dans l'Introduction générale aux Conclusions XIX-2 (2009) sur les répercussions de la crise économique sur les droits sociaux que, si « la hausse du chômage met en péril les systèmes de sécurité sociale et d'assistance sociale, en ce que le nombre des allocataires augmente alors que les recettes tirées de la fiscalité et des cotisations de sécurité sociale diminuent », les Parties, en souscrivant à la Charte sociale, « ont accepté de poursuivre par tous moyens utiles la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif d'un certain nombre de droits, notamment le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et médicale, ainsi que le droit à des services sociaux ». Aussi a-t-il conclu que « la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la protection des droits reconnus par la Charte. Les gouvernements se doivent dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir ». De plus, le Comité a considéré que « ce qui vaut en matière de droit à la santé et de protection sociale ne vaut pas moins en matière de droit du travail ; et que, si la crise peut légitimement conduire, dans l'un ou l'autre de

ces domaines, à des réaménagements des dispositifs normatifs et des pratiques en vigueur en vue de limiter certains coûts pour les budgets publics ou d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises, ces réaménagements ne sauraient se traduire par une précarisation excessive des bénéficiaires de droits reconnus par la Charte » (décision du 23 mai 2012 sur le bien-fondé de la réclamation n° 65/2011, GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, par. 17).

Dans ce contexte, le Comité estime nécessaire, d'autre part, de rappeler que « l'objet et le but de la Charte, instrument de protection des droits de l'homme, consistent à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs » (décision du 9 septembre 1999 sur le bien-fondé de la réclamation n° 1/1999, Commission Internationale de Juristes c. Portugal, par. 32). Dans cet esprit, les appréciations du Comité relatives à l'article 30, comme celles relatives aux autres dispositions substantielles de la Charte, doivent se fonder sur cette approche de droits de l'homme, une approche récemment réaffirmée par les principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (présentés par la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, et adoptés par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies le 27 septembre 2012) et qui a cohéremment fait l'objet d'application de la part du Comité (COHRE c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, par. 107, Défense des Enfants International c. Belgique, réclamation n° 69/2011, décision du 23 octobre 2012 sur le bien-fondé, par. 81).

En particulier, le Comité a interprété la portée de l'article 30 au regard aussi bien de la protection contre la pauvreté (sous l'angle des situations de précarité sociale) que de la protection contre l'exclusion sociale (sous l'angle des obstacles à l'inclusion et à la participation citoyenne), d'une façon autonome où en combinaison avec d'autres dispositions connexes de la Charte :

- Concernant le premier volet, le Comité s'est penché sur la pauvreté en tant qu' « état de dénuement dû à l'absence de ressources » (Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2005) qui peut survenir entre autres du fait du manquement à l'obligation des Etats parties de « garantir à toute personne le droit à l'accès aux soins de santé et [le Comité rappelle que] le système de santé doit être accessible à toute la population » (DEI c. Belgique, réclamation n° 69/2011, décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012, par. 100 ; violation de l'article 11) ; du manquement à l'obligation d'assurer un revenu minimum à des personnes en état de besoin (CEDR c. Bulgarie, réclamation n° 48/2008, décision sur le bien-fondé du 18 février 2009 ; violation de l'article 13), ou du fait de l'absence d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes les plus pauvres (Mouvement International ATD Quart Monde c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, par. 169-170 ; violation des articles 30 et 31).
- Concernant le deuxième volet, le Comité a soutenu que, « au regard de l'article 30, les Etats ont l'obligation positive d'encourager une participation citoyenne pour surmonter les obstacles résultant de l'absence de représentation des Roms et Sintis dans la culture, les médias et les différents niveaux de l'administration ; il leur faut ainsi faire sentir à ces groupes que les mesures d'incitation et les possibilités de s'investir pour pallier cette absence de représentation sont bien réelles » (COHRE c. Italie, réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, par. 107 ; violation de l'article E combinée à l'article 30). De même, le Comité avait déjà considéré « que la référence aux droits sociaux de l'article 30 ne doit pas être comprise

strictement et que la lutte contre l'exclusion sociale est un domaine où la notion d'indivisibilité des droits fondamentaux revêt une importance spécifique. A cet égard, le droit de vote, tout comme d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne, constitue une dimension nécessaire à la réalisation de l'intégration et de l'inclusion sociale et est, par conséquent, couvert par l'article 30 (CEDR c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, par. 99).

Les deux dimensions de l'article 30, pauvreté et exclusion sociale, constituent une manifestation du principe d'indivisibilité qui est également consacré par d'autres dispositions de la Charte (par exemple, la jouissance de l'assistance sociale sans diminution des « droits politiques ou sociaux », article 13).

Dans ce contexte, tout en réaffirmant cette approche de droits de l'homme, le Comité met en évidence le lien très étroit entre l'effectivité du droit consacré par l'article 30 de la Charte et la jouissance des droits reconnus dans d'autres dispositions telles que le droit au travail (article 1), l'accès aux soins de santé (article 11), les prestations de sécurité sociale (article 12), l'assistance sociale et médicale (article 13), le bénéfice de services sociaux (article 14), les droits des personnes handicapées (article 15), la protection sociale, juridique et économique tant de la famille (article 16) que des enfants et des adolescents (article 17), l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (article 20) ou le droit au logement (article 31), sans oublier l'impact important de la clause de non-discrimination (article E), incluant la non-discrimination fondée sur la pauvreté.

Par conséquent, à côté des indicateurs mentionnés ci-dessus, au moment de se prononcer à propos du respect de l'article 30, le Comité prend aussi en considération les mesures ou pratiques nationales qui tombent dans le champ d'application d'autres dispositions substantielles de la Charte dans le cadre des deux systèmes de contrôle (procédure de rapports et procédure de réclamations collectives). Cette démarche ne signifie pas qu'une conclusion de non-conformité ou une décision de violation d'une ou plusieurs de ces dispositions conduite automatiquement et nécessairement à une violation de l'article 30 (EUROCEF c. France, réclamation n° 82/2012, décision sur le bien-fondé du 19 mars 2013, par. 59) ; mais une telle conclusion ou décision peut, selon les circonstances, être pertinente lors de l'évaluation de la conformité avec l'article 30.

En ce sens, une ou plusieurs violations de ces dispositions déterminées par le Comité ne doivent pas être conçues comme une exception qui confirme l'existence d'une approche globale et coordonnée satisfaisante, mais bien au contraire comme une faiblesse substantielle d'un pilier essentiel (ou plusieurs) du bâtiment sur lequel se fondent les engagements juridiques des États Parties relatifs à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale contenus dans l'article 30. »

5. Exemples de violations de l'article 30 dans les procédures de rapports et de réclamations collectives

Pour parvenir à ses conclusions et décisions, le Comité examine plusieurs indicateurs illustrant l'état de l'économie ou la situation au regard de l'emploi et du chômage. S'agissant de la pauvreté monétaire, le Comité se fonde sur le seuil de risque de pauvreté (60 % du revenu médian ajusté) établi par Eurostat pour de nombreux pays.

Il est également important de souligner les liens entre l'article 30 et la procédure des réclamations collectives : le constat par le Comité d'une violation de l'article 30 dans une décision sur le bien-fondé d'une réclamation doit donner lieu à un suivi dans le cadre de la conclusion relative à l'article 30, et entraînera à son tour, bien évidemment, une conclusion de non-conformité si les informations fournies dans le rapport national ne témoignent pas de progrès suffisants.

Dans ses Conclusions 2013 concernant l'article 30, le Comité a jugé la situation des pays suivants non conforme à la Charte (à noter que bon nombre de ces violations étaient liées à des décisions rendues dans le cadre de la procédure des réclamations collectives) :

- Belgique : « [...] il y avait pendant la période de référence absence d'une politique globale coordonnée, notamment en matière de logement, à l'attention des Gens du voyage, pour prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. »
- France : « [...] le suivi des décisions sur le bien-fondé des réclamations collectives n° 33/2006 et 51/2008 demeure insuffisant ; il y avait discrimination au cours de la période de référence à l'égard des Roms migrants en ce qui concerne la politique du logement » (réclamation collective n° 67/2011).
- Italie : « il n'a pas été établi qu'il existe une approche globale et coordonnée pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale ; un traitement discriminatoire est exercé à l'encontre des Roms et des Sintis migrants pour ce qui concerne leur participation civique. »
- Ukraine : « [...] il n'est pas établi qu'une approche globale et coordonnée est en place pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »

Pour plusieurs autres pays, le Comité n'a pas été en mesure de se prononcer sur la base des informations communiquées dans les rapports (conclusions ajournées). Il demande en pareil cas aux autorités de fournir les informations manquantes dans le rapport à venir, en attirant parfois leur attention sur le fait qu'à défaut, il pourrait être amené à adopter une conclusion de non-conformité lors de l'appréciation suivante. Ainsi, dans les Conclusions 2013, il a été demandé à l'Andorre de préciser quels indicateurs étaient utilisés dans le pays pour déterminer l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et de fournir des informations complètes sur l'ensemble des ressources budgétaires déployées pour lutter contre la pauvreté. Dans le cas de la République slovaque et de la Turquie, l'ajournement a également été motivé par l'absence d'informations concernant la méthode et les indicateurs utilisés ou le contrôle et l'évaluation des mesures de lutte contre la pauvreté.

Lors de l'examen des rapports nationaux pour les Conclusions 2013, le Comité a également noté un certain nombre de progrès dans la mise en œuvre de la Charte, soit par l'adoption d'une nouvelle législation soit par le

changement des pratiques dans les Etats parties. Voici des exemples concernant l'article 30:

- Finlande: L'introduction, en mars 2011, d'une pension garantie a permis d'accroître les revenus des personnes âgées démunies, tout particulièrement des femmes et des immigrés.
- Norvège: En 2011, un programme de subventions a été lancé afin de promouvoir l'entreprenariat social et de favoriser les entrepreneurs sociaux qui luttent contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Norvège: En 2008, le Gouvernement a chargé la commission des allocations d'examiner l'évolution des inégalités de ressources dans le temps, de voir quels facteurs influaient sur les allocations et quelles mesures pouvaient contribuer à les répartir plus équitablement. Les recommandations de la Commission sont actuellement suivies par le Parlement.

6. Conclusion

Il est essentiel de mobiliser la société civile – pilier fondamental de la promotion des droits de l'homme – autour de la Charte sociale dans le contexte de ses mécanismes de contrôle et de suivi, y compris au regard de l'article 30. Les ONG ont deux voies possibles pour faire connaître leurs préoccupations :

- dans le cadre du système de rapports, elles peuvent faire parvenir au Comité des commentaires sur les rapports nationaux, assortis d'informations sur des questions touchant à l'article 30, ce qui permet parfois de présenter la situation nationale sous un autre jour que le rapport officiel et donne au Comité la possibilité de se faire une idée plus complète de la situation et de parvenir à une conclusion éclairée ;
- elles peuvent déposer une réclamation collective portant sur des questions précises qui relèvent de l'article 30 (limitées bien sûr à la situation dans les 15 Etats parties à ce Protocole autorisant la réclamation collective).

Les deux procédures de contrôle peuvent être utiles pour signaler des problèmes et des lacunes dans les politiques nationales. Cela étant, la procédure de réclamations collectives constituera très vraisemblablement le moyen le plus efficace de promouvoir le droit d'être protégé contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Plusieurs affaires ayant donné lieu à un constat de violation de cette disposition ont déjà suscité un débat nourri dans l'opinion publique, contribuant ainsi à l'affirmation de ces droits. A titre d'exemple, dans la réclamation n° 33/2006 *Mouvement international ATD Quart Monde c. France* (décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007), le Gouvernement français a annoncé, dans les suites données à cette réclamation, que : « Eu égard aux remarques du Comité sur les lacunes des politiques publiques en matière de coordination et de collecte de données aux fins d'évaluation, un important effort a été réalisé. Le Premier ministre a déclaré l'accès au logement "grand chantier prioritaire 2008-2012" et un "super-préfet" vient d'être nommé [...] pour coordonner l'action des pouvoirs publics en matière de logement et d'hébergement. »

Enfin, il convient de rappeler que l'article 30 n'a été accepté que par 13 Etats. Il serait donc souhaitable que tous les Etats acceptent cette disposition, de même que la procédure des réclamations collectives ; cela favoriserait une plus grande participation des ONG dans les domaines couverts par cette disposition essentielle de la Charte sociale européenne.

POSTFACE

*Annelise Oeschger
Présidente Commission droits de l'homme
Conférence des OING du Conseil de l'Europe*

Bien que proclamant les grands idéaux de l'humanité, les textes internationaux n'ont pas vraiment, dans un premier temps, contribué à améliorer la vie des très pauvres, comme le fit remarquer Joseph Wresinski, fondateur du Mouvement international ATD Quart Monde, au Conseil de l'Europe en 1981 : « Pourquoi, interrogeait-il, nos convictions profondes ne trouvent-elles pas d'application au plus bas de l'échelle sociale? Comment, pourquoi toute une couche de population se trouve-t-elle ainsi placée hors structures, hors la loi, hors société et hors démocratie? ». En 1982, il lança un appel pour que la grande pauvreté soit reconnue comme une violation des droits de l'homme par les textes internationaux. Signé par des milliers de personnes dans le monde, et parmi elles beaucoup qui vivaient dans la pauvreté, cet appel fut remis notamment au Secrétaire Général des Nations Unies et au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Cette interpellation fut prise en considération par les instances du Conseil de l'Europe. Ainsi, le Directeur des affaires politiques déclarait en 1989 : « Au Conseil de l'Europe, nous pensons qu'il est grand temps de mettre en œuvre un véritable partenariat consistant à écouter les pauvres et leurs représentants et à les reconnaître comme des interlocuteurs légitimes qui réclament et font valoir leurs droits face à des autorités et des concitoyens qui, trop facilement, s'arrogent la légitimité de penser et d'agir à leur place. La reconnaissance est la base même de toute possibilité d'agir ensemble ».

Le 17 octobre 1993 – Journée internationale pour l'éradication de la pauvreté - Catherine Lalumière, Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, déclarait : « Pour nous, au Conseil de l'Europe, il est très important que nous puissions affirmer, haut et clair, que les droits de l'homme ne seront jamais respectés si certains hommes restent dans la misère. L'extrême pauvreté est la première violation des droits de l'homme. Et pour nous qui, au Conseil de l'Europe, avons comme objectif prioritaire la défense de la personne humaine, plus que tout autre, nous nous révoltons contre la misère et contre ses conséquences ».

Au cours de la période 1989-98, le Conseil de l'Europe a conduit le projet intitulé « Dignité humaine et exclusion sociale » auquel des personnes vivant dans la pauvreté et des associations travaillant avec elles ont largement contribué. Ce partenariat entre les personnes les plus défavorisées d'Europe et le Conseil de l'Europe a permis d'approfondir la compréhension de l'indivisibilité et de l'universalité des droits de l'Homme. Il a débouché sur l'article 30 de la Charte sociale européenne révisée (1996), le premier article stipulant le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans un instrument international protégeant les droits de l'homme.

Le Comité européen des Droits sociaux a toujours souligné l'importance, au niveau des pays, de la participation des personnes vivant dans la pauvreté. Et dans l'affaire *ATD Quart Monde c. France*, il a organisé lui-même une audition, au cours de laquelle Cécile Reinhardt, militante d'ATD Quart Monde, a déclaré: « Cette réclamation collective correspond à beaucoup d'espoir. J'ai vécu la moitié de ma vie dans des logements précaires. Quand pourrions-nous assurer à nos enfants d'avoir un logement digne ? **Comment vivre sa citoyenneté si on ne vit pas pleinement ses droits ?** ».

Le 17 octobre 2013, Luis Jimena Quesada, Président du Comité européen des Droits sociaux, a rappelé les décisions du Comité par rapport à la Grèce (réclamations collectives n° 76 à 80) concernant la précarité des personnes retraitées du fait de la réduction drastique de leurs pensions à cause des mesures d'austérité adoptées dans ce pays sous la détermination de la Troïka : « Le Comité a constaté que les mesures anti crise ne peuvent pas aller à l'encontre, d'une façon régressive, des acquis juridiques dans ce domaine. L'effet cumulatif des restrictions introduites comme des « mesures d'austérité », ainsi que les procédures appliquées peuvent constituer une violation des droits de l'homme ».

En mai 2014, dans son Rapport sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe, Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe constate que « réduire la pauvreté et y mettre fin doit donc constituer une urgente priorité pour le Conseil de l'Europe ».

Le 17 octobre – Journée internationale pour l'éradication de la pauvreté - de chaque année, la Conférence des OING du Conseil de l'Europe organise une rencontre autour de l'éradication de la grande pauvreté qui réunit des personnes vivant dans la pauvreté, des représentants des pouvoirs publics et de la société civile pour un travail en commun. Le 17 octobre 2012, les présidents du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et de la Conférence des OING ont signé une Déclaration « Agir ensemble pour éradiquer la grande pauvreté ». Le 17 octobre est l'occasion, aussi bien au niveau européen qu'au niveau national, d'évaluer les progrès et d'insister sur les politiques et mesures à prendre, toujours partant des contributions des populations vivant dans la pauvreté elles-mêmes.

L'article 30 de la Charte sociale européenne est un outil formidable pour contribuer à l'éradication de la grande pauvreté en Europe s'il est respecté pleinement par les autorités nationales et locales et utilisé avec détermination par les citoyens, les ONG et les syndicats.

Réédition - septembre 2016