

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



14 septembre 2007

Pièce n° 1

Fédération internationale d'Helsinki pour les Droits de l'Homme (FIH)
c. Bulgarie
Réclamation n° 44/2007

**RECLAMATION
(Traduction)**

enregistrée au Secrétariat le 8 août 2007

Vienne, le 3 août 2007

Secrétariat de la Charte sociale européenne
Direction générale des Droits de l'Homme – DG II
Conseil de l'Europe
F-67075 CEDEX
France

Réclamation collective

Fédération internationale d'Helsinki pour les Droits de l'Homme c. Bulgarie

Sommaire

- I. *Parties en cause*
 1. *Etat partie*
 2. *Fédération internationale d'Helsinki pour les Droits de l'Homme*

- II. *Exposé succinct de la réclamation*

- III. *En fait*
 1. *Le système d'assistance sociale en Bulgarie*
 2. *Modifications apportées en février 2006 à la loi relative à l'assistance sociale, et conséquences générales de ces modifications*
 3. *Effet disparate des modifications*
 - a. *Effet disparate sur les Roms*
 - b. *Eventuel effet disparate sur les femmes*

- IV. *En droit*
 1. *Violation de l'article 13§1 de la Charte sociale européenne révisée*

2. *Violation de l'article E combiné à l'article 13§1 de la Charte sociale européenne révisée*

V. *Conclusions et Recommandations*

I. Parties en cause

1. Etat partie – République de Bulgarie

La Bulgarie a signé la Charte sociale européenne révisée (CSER) le 21 septembre 1998. L'Assemblée nationale bulgare a voté la loi portant ratification de la Charte sociale européenne le 29 mars 2000 (texte publié au Journal officiel le 11 avril 2000). Elle a accepté par cette même loi la procédure de réclamations collectives prévue par le Protocole additionnel du 9 novembre 1995. La ratification a pris effet le 7 juin 2000. La Bulgarie a accepté, lors de la ratification, d'être liée par l'article 13, paragraphe 1^{er}. Elle est également liée par l'article E de la Charte révisée.

2. Fédération internationale d'Helsinki pour les Droits de l'Homme (FIH)

La Fédération internationale d'Helsinki pour les Droits de l'Homme (FIH) est une organisation internationale non gouvernementale constituée par les Comités Helsinki nationaux et les organisations coopérantes dans les Etats participants de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). La FIH entend promouvoir le respect des dispositions de l'Acte final d'Helsinki relatives aux droits de l'homme et des textes s'inscrivant dans le prolongement de cet Acte, des obligations légales internationales souscrites au Conseil de l'Europe et aux Nations Unies, ainsi que des normes défendues par l'Union européenne en matière de droits de l'homme. Elle jouit d'un statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et est inscrite pour une période de quatre ans allant du 1^{er} janvier 2007 au 30 décembre 2010 sur la liste des OING habilitées par le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne à déposer des réclamations collectives. Aux termes de l'article 5.3a de ses Statuts, la FIH est représentée par son Président. Le Président en exercice de la FIH est M. Ulrich Fisher, qui a été élu à Sofia (Bulgarie) le 19 novembre 2006 lors de l'Assemblée générale de la Fédération.

II. Exposé succinct de la réclamation

En février 2006, l'Assemblée nationale bulgare a voté un texte amendant la loi relative à l'assistance sociale aux fins de limiter à 18 mois la durée d'attribution des prestations mensuelles d'aide sociale versée aux chômeurs en âge de travailler ne disposant pas de ressources suffisantes. Ce texte est entré en vigueur le 1^{er} juin 2006. La période de 18 mois prendra fin au 1^{er} janvier 2008. Selon les estimations du ministère bulgare du Travail et des Affaires sociales, quelque 41 000 personnes devraient à cette date cesser de bénéficier des prestations mensuelles versées au titre de l'assistance sociale. Outre l'assistance sociale proprement dite, les intéressés perdront plusieurs autres droits liés, en vertu de dispositions légales, à l'admission au bénéfice desdites prestations. Cette mesure aura un effet disparate sur les Roms, nettement surreprésentés parmi les allocataires des prestations mensuelles d'aide sociale. Elle aura aussi un effet disparate sur certaines mères de famille, qui seront contraintes de s'occuper de leurs enfants jusqu'à l'âge de 3 ans et ne pourront de ce fait ni travailler ni évoluer dans leur carrière – les modifications apportées à la loi relative à l'assistance sociale n'ayant pas d'incidence négative sur les mères (mais bien sur les pères) qui élèvent un enfant de moins de 3 ans. Aucune compensation par le biais d'autres mesures de protection sociale n'est envisagée pour atténuer les conséquences que les coupes en matière d'assistance sociale représentent pour les individus et groupes de population concernés.

Les mesures susmentionnées sont contraires à l'article 13§1 de la Charte sociale européenne révisée, aux termes duquel les Parties contractantes s'engagent à garantir le droit à une assistance sociale appropriée à toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source. Elles sont également contraires à l'article E combiné à l'article 13§1. Elles constituent une discrimination à raison de l'association à une minorité nationale, ainsi qu'à raison de l'appartenance à l'un des deux sexes, en ce qu'elles ont un effet disparate manifeste sur les Roms et un effet disparate probable sur les femmes.

III. En fait

1. Le système d'assistance sociale en Bulgarie

Le droit à l'assistance sociale se trouve énoncé à l'article 51§1 de la Constitution bulgare, libellé comme suit.

« Les citoyens ont droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale. »

L'article 6§2 de la Constitution garantit l'égalité devant la loi et interdit toute discrimination dans l'exercice des droits :

«Tous les citoyens sont égaux devant la loi. Sont inadmissibles toute limitation des droits et toute attribution de privilèges, fondés sur la distinction de race, de nationalité, d'appartenance ethnique, de sexe, d'origine, de religion, d'éducation, de convictions, d'appartenance politique, de condition personnelle ou sociale ou de situation de fortune. »

Le droit international conventionnel a priorité, dans le système juridique bulgare, sur la législation interne. L'article 5§4 de la Constitution dispose ce qui suit.

« Les accords internationaux, ratifiés par ordre constitutionnel, publiés et entrés en vigueur à l'égard de la République de Bulgarie, font partie du droit interne de l'Etat. Ils ont la priorité sur les normes de la législation interne qui sont en contradiction avec eux. »

Le système d'assistance sociale est régi, en Bulgarie, par la loi relative à l'assistance sociale (LAS)¹, par le règlement d'application de la loi relative à l'assistance sociale (RALAS)², ainsi que par quelques autres textes réglementaires. Au regard de la LAS, l'assistance sociale a pour but de venir en aide à ceux qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins essentiels par leurs propres moyens et sans soutien extérieur, de favoriser leur emploi et leur intégration sociale, et de faire progresser la solidarité sociale³. La loi envisage trois types de prestations au titre de l'assistance sociale: mensuelles, ciblées ou forfaitaires⁴. Toutes ces prestations sont servies en espèces ou en nature aux personnes ou aux familles après évaluation individuelle, par un travailleur social, des revenus de la famille, du patrimoine personnel, de la situation matrimoniale, de l'état de santé, de la situation au regard de l'emploi, de l'âge et d'autres facteurs⁵. Le droit à l'assistance sociale vaut pour les citoyens bulgares, les ressortissants étrangers qui résident en Bulgarie à titre permanent, les réfugiés et les titulaires d'un permis de séjour délivré pour des raisons humanitaires, ainsi que pour les autres ressortissants étrangers à qui ce droit a été conféré dans des traités internationaux auxquels la Bulgarie est partie⁶.

¹ Loi relative à l'assistance sociale parue au Journal officiel n° 56 du 19 mai 1998, plusieurs fois modifiée – dernière version datée du 22 décembre 2006.

² Règlement d'application de la loi relative à l'assistance sociale parue au Journal officiel n° 133 du 11 novembre 1998, plusieurs fois modifié – dernière version datée du 17 novembre 2006.

³ LAS, article 1§2

⁴ LAS, article 12§1

⁵ LAS, article 12§2

⁶ LAS, article 2, paragraphes 3 et 4

L'organe du Gouvernement chargé de mettre en œuvre la politique de l'Etat et la législation en matière d'assistance sociale est le ministère du Travail et des Affaires sociales. Il s'en remet, pour ce faire, à l'Organisme d'assistance sociale, qui s'appuie sur deux types de structures territoriales : les Directions régionales de l'assistance sociale, implantées dans chacune des 28 régions bulgares, et, à l'échelon inférieur, les Services d'assistance sociale institués en vertu d'un décret du Ministre du Travail et des Affaires sociales⁷. Ce sont les directeurs des Services d'assistance sociale qui prennent, à la base, toutes les décisions en la matière. La Bulgarie compte actuellement 148 Services d'assistance sociale⁸.

Une assistance sociale ciblée peut être ponctuellement accordée à des personnes nécessiteuses pour des besoins spécifiques – paiement du loyer ou des frais de chauffage, par exemple. Les finalités, les conditions d'octroi et la procédure d'obtention de ces aides sont régies par le RALAS et par d'autres textes réglementaires édictés par le ministère du Travail et des Affaires sociales⁹. Une aide sociale forfaitaire peut être accordée une fois par an pour faire face à un problème de santé, ainsi qu'à des besoins éducatifs, domestiques ou autres nécessités vitales¹⁰.

L'assistance sociale consiste pour l'essentiel en des prestations mensuelles d'aide sociale. Le RALAS fixe le montant, les conditions d'admission et la procédure d'octroi de ce type de prestations, généralement servies en espèces ou – dans certaines circonstances particulières seulement – en nature¹¹. Toute personne ou famille dont le revenu mensuel est inférieur au « revenu minimum ajusté » a droit à une aide sociale¹². Son montant correspond à la différence entre le revenu minimum ajusté et le revenu réel de la personne ou de la famille concernée. Le revenu minimum ajusté est calculé sur la base du « revenu minimum garanti », arrêté périodiquement par décret en Conseil des Ministres. A l'époque où ont été adoptés les amendements à la LAS en février 2006, le revenu minimum garanti s'établissait à 55 BGN (28 €) par personne et par

⁷ LAS, article 5

⁸ Des informations peuvent être obtenues sur le site officiel de l'Organisme d'assistance sociale à l'adresse <http://www.asp.government.bg/> - consulté le 27 juillet 2007.

⁹ L'un de ces textes est le décret n° 5 du 30 mai 2003 fixant les conditions et la procédure d'octroi d'une aide sociale ciblée pour frais de chauffage, paru au Journal officiel n° 53 du 10 juin 2003 et plusieurs fois modifié – dernière version datée du 27 octobre 2006.

¹⁰ RALAS, article 16§1

¹¹ L'article 25 du RALAS précise ces circonstances: il s'agit de situations où les parents ne s'occupent pas de leurs enfants ou n'utilisent pas les sommes en question pour apporter une quelconque aide aux membres de leur famille. L'assistance peut alors prendre la forme de colis alimentaires ou vestimentaires, de matériel scolaire ou autre, selon ce que suggère le travailleur social dans son rapport.

¹² RALAS, article 9§1

mois¹³. Sur la base de ce revenu minimum garanti, le RALAS détermine le revenu minimum ajusté en tenant compte de l'âge, de la situation familiale, d'un éventuel handicap et du nombre d'enfants au sein du foyer. Ainsi, le revenu minimum ajusté pour un ménage composé de deux personnes représente 66% du revenu minimum garanti pour chaque conjoint; dans le cas d'une personne isolée âgée de 65 ans ou plus, il représente 140% du revenu minimum garanti¹⁴.

Si la LAS et le RALAS font des besoins individuels la condition première de l'admission au bénéfice de l'assistance sociale, le RALAS ajoute quelques autres critères : nombre de pièces dans le logement familial, intérêts de la personne concernée dans des entreprises commerciales en tant que propriétaire ou actionnaire, participation à des transactions immobilières pouvant procurer des rentrées financières, possibilité de louer certaines parties du bien immobilier détenu par l'intéressé, ou encore, pour certaines catégories de personnes, inscription à l'agence locale pour l'emploi prouvant que l'intéressé cherche activement du travail¹⁵. Toute personne admise à bénéficier d'une aide sociale mensuelle est tenue de prendre part à des dispositifs de préparation à l'emploi, qui recouvrent formation et travail. En cas de refus, les prestations d'aide sociale sont suspendues pour une durée d'un an¹⁶. Des dérogations sont cependant prévues par l'article 126§4 de la LAS pour plusieurs catégories de personnes, notamment¹⁷ :

- les mères ou parents adoptifs qui s'occupent d'un enfant âgé de moins de 3 ans ;
- les parents isolés qui s'occupent d'un enfant âgé de moins de 3 ans;
- les tuteurs d'un enfant âgé de moins de 3 ans;
- les femmes enceintes à compter du troisième mois de grossesse;
- les personnes atteintes d'une invalidité permanente ou temporaire;
- les personnes qui s'occupent d'un membre malade de la famille ou de parents proches ;
- les personnes qui s'occupent de membres de leur famille ou de parents proches atteints d'un handicap exigeant une prise en charge permanente ;
- les personnes atteintes d'un handicap mental dûment certifié.

En l'absence de dispositif de préparation à l'emploi, les personnes qui remplissent les conditions requises pour obtenir une aide sociale mensuelle sont invitées à participer, pendant cinq jours minimum, à des programmes comportant, entre autres, des travaux d'intérêt général. A défaut, elles risquent d'être privées des prestations, mais uniquement pour le mois pendant lequel elles

¹³ Décret n° 51 du 29 mars 2005 du Conseil des Ministres paru au Journal officiel n° 31 du 8 avril 2005.

¹⁴ RALAS, article 9§3

¹⁵ RALAS, article 10§1

¹⁶ LAS, article 126, paragraphes 1 et 2

¹⁷ LAS, article 126§4

ont refusé d'y prendre part¹⁸. Ici aussi, des dérogations sont prévues pour plusieurs catégories de personnes – similaires, sans toutefois être identiques, à celles visées à l'article 126§4 de la LAS.

Pour recevoir une aide sociale mensuelle, il faut en faire la demande au Service local d'assistance sociale et remplir un formulaire une fois par an. Dans les 20 jours qui suivent le dépôt du formulaire, un travailleur social se rend chez l'intéressé, enquête sur sa situation et établit un rapport dans lequel il rend un avis sur l'admissibilité au bénéfice de l'assistance sociale, ainsi que sur le montant et la forme de l'aide à accorder¹⁹. Le Directeur du Service local d'assistance sociale statue dans un délai de sept jours sur la demande d'aide sociale mensuelle²⁰. Sa décision est susceptible de recours dans le cadre de la procédure administrative généralement établie²¹.

La LAS interdit, en matière d'assistance sociale, toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe, la race, la couleur de la peau, l'origine ethnique, la nationalité, les convictions politiques et autres, la religion, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, la situation ou l'origine familiale, ou encore l'appartenance à des syndicats ou autres organismes et groupements non gouvernementaux²².

Le Comité européen des Droits sociaux a examiné en 2004 et 2006 la situation de la Bulgarie au regard de la Charte révisée. Dans les deux cas, le CEDS a conclu à la non-conformité sous l'angle de l'article 13§1 de la Charte révisée. En 2004, il a estimé que le niveau des prestations d'aide sociale en Bulgarie était manifestement insuffisant²³. En 2006, il a considéré que le niveau de l'aide sociale versée à une personne seule de moins de 65 ans était manifestement insuffisant et que l'octroi de l'assistance sociale et médicale aux ressortissants des autres Etats parties à la Charte était subordonné à une condition de présence continue sur le territoire dont la durée était excessive²⁴.

2. Modifications apportées en février 2006 à la loi relative à l'assistance

¹⁸ RALAS, article 12, paragraphes 1 et 2

¹⁹ RALAS, article 27

²⁰ RALAS, article 28§1

²¹ LAS, article 13§5

²² LAS, article 3

²³ Conclusions 2004 (Bulgarie), article 13

²⁴ Conclusions 2006 (Bulgarie), article 13

sociale, et conséquences générales de ces modifications

Le 16 février 2006, le Conseil des Ministres bulgare a présenté un projet de loi tendant à modifier et à compléter la loi relative à l'assistance sociale²⁵. Les motifs officiels dont était assorti le projet de loi invoquaient les engagements pris dans le cadre du processus d'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne. De nombreux amendements et ajouts avaient en effet pour objet d'adapter la LAS à certaines dispositions du Traité instituant la Communauté européenne, notamment le droit d'établissement (articles 43 à 48) et l'interdiction des restrictions à la libre prestation de services à l'égard des ressortissants des Etats membres (article 49). Dans le même temps, le projet de loi a introduit un nouvel article 12B, adopté dans les termes ci-après:

« 1. Les chômeurs en âge de travailler peuvent se voir attribuer une aide sociale mensuelle versée de manière ininterrompue pour une durée n'excédant pas 18 mois.

2. Le droit à l'aide sociale mensuelle peut être rétabli après l'expiration d'un délai de 12 mois à compter de son extinction, dans les conditions et selon la procédure prévues par le Règlement d'application de la présente loi.

3. L'article 1er ne s'applique pas aux situations visées à l'article 126§4. »

Le projet de loi a été adopté le même mois par l'Assemblée nationale dans la version proposée par le Conseil des Ministres, et a été publié au Journal officiel le 28 février 2006²⁶.

La nouvelle disposition a instauré une restriction temporelle pour le versement des prestations mensuelles d'aide sociale qui, auparavant, étaient servies sans limitation de durée et étaient uniquement subordonnées aux besoins des bénéficiaires. Le premier paragraphe de l'article 12B exclut de l'octroi illimité des prestations mensuelles d'aide sociale toutes les catégories de personnes hormis celles mentionnées à l'article 126§4 de la LAS²⁷. Ces dernières continueront de recevoir une assistance sociale après l'expiration des 18 mois.

Les raisons officiellement invoquées dans le projet de loi indiquaient que ces coupes avaient pour but de²⁸:

²⁵ Voir l'Annexe 1, dans laquelle figurent le texte adopté et l'exposé des motifs officiellement avancés, tels que soumis par le Conseil des Ministres.

²⁶ Journal officiel n° 18, 28 février 2006

²⁷ Voir *supra* Section III.1.

²⁸ Voir l'exposé des motifs à l'Annexe 1.

«stimuler et mobiliser l’initiative personnelle et la responsabilité des individus en âge de travailler pour les amener à trouver place sur le marché de l’emploi, ce qui, d’une part, leur permettra de se procurer un revenu par l’exercice d’une activité professionnelle et, d’autre part, leur évitera de perdre durablement des habitudes de travail et de se couper de la société. »

Ces motifs ont été réitérés ensuite plusieurs fois par des responsables du ministère du Travail et des Affaires sociales²⁹. En d’autres occasions, ces mêmes responsables ont toutefois tenu des propos plus cyniques et n’ont pas mâché leurs mots. Ainsi, le 16 avril 2007, la Directrice exécutive adjointe de l’Organisme d’assistance sociale, Mme Sylvia Tsanova, a déclaré dans une interview sur *Darik Radio* (une station de radio diffusant depuis Sofia) ³⁰:

« Tous ceux qui, par paresse, ne travaillent pas – c.-à-d. ceux qui sont capables de travailler mais ne le font pas - doivent être mis à l’écart, afin qu’ils prennent leur sort en main. »

Le 30 juin 2007, dans un long entretien sur *Darik Radio*, la Ministre du Travail et des Affaires sociales, Mme Emilia Maslarova, interrogée sur la question de savoir si le ministère était déterminé à mettre sa politique en œuvre, a répondu ce qui suit³¹:

«Retenez simplement la date d’aujourd’hui, et n’allez jamais imaginer que Maslarova et son équipe sont du genre à s’apitoyer ou à prendre peur. Social, cela signifie juste. Je ne tolérerai pas – et je le dis de manière pleinement responsable, pour être bien comprise de tous ces meneurs roms qui poussent aujourd’hui à la révolte – que des individus qui se tournent les pouces à longueur de journée et attendent que l’Etat leur donne quelque chose alors même qu’ils le méprisent vivent gentiment sur le compte des autres citoyens bulgares qui travaillent dur. »

Selon le rapport 2006 de l’Organisme d’assistance sociale, le nombre d’individus et familles ayant bénéficié entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2006 d’une prestation mensuelle d’aide sociale a été en moyenne de 100 374 par mois, chiffre en baisse par rapport à 2005 (124 635)³². En 2003, le nombre moyen de bénéficiaires était de 136 342

²⁹ Les motifs officiels ont notamment été partiellement réitérés dans la réponse donnée devant le Parlement bulgare par la Ministre du Travail et des Affaires sociales, Mme Emilia Maslarova, à la question posée par la députée Donka Mihailova le 13 juillet 2007 (voir Annexe 2, qui reproduit le site Web officiel du ministère du Travail et des Affaires sociales). Site Web consulté le 25 juillet 2007.

³⁰ Voir la transcription de l’entretien sur le site Web officiel du ministère du Travail et des Affaires sociales <http://www.asp.government.bg/intervuzanova-darik1.doc>, consulté le 29 juillet 2007, ainsi que la copie papier de cette intervention reproduite à l’Annexe 3.

³¹ “Масларова: Спираме кранчето за социални помощи”, entretien sur *Darik Radio* avec Kiril Vulchev le 30 juin 2007; voir la transcription intégrale de l’entretien sur le site http://www.darik.net/view_article.php?article_id=158529. Le passage en question a été reproduit à l’Annexe 4, à partir du même site Web – consulté le 25 juillet 2007.

³² Organisme d’assistance sociale, rapport pour la période allant de janvier à décembre 2006, disponible sur le site Web de l’Organisme à l’adresse <http://www.asp.government.bg/site->

par mois³³. Cette tendance à la baisse devrait se poursuivre en 2007. Le ministère du Travail et des Affaires sociales a cherché à de multiples reprises à établir une estimation du nombre de personnes qui, au 1^{er} janvier 2008, seront exclues de l'assistance sociale en vertu de l'article 12B de la LAS. Le 15 juillet 2007, Mme Maslarova a avancé devant le Parlement bulgare le chiffre de 40 000 en réponse à une question posée la députée Donka Mihailova³⁴. Ce même chiffre a été cité par Mme Gergana Dryanska, Directrice exécutive de l'Organisme d'assistance sociale, dans un entretien accordé le 16 juin 2007 au quotidien de Sofia *24 Chasa*³⁵.

En juin 2007, le Comité Helsinki pour la Bulgarie (CHB), organisation partenaire de la FIH ayant son siège à Sofia, a adressé au ministère du Travail et des Affaires sociales une demande d'information quant au nombre estimé de personnes qui cesseront de bénéficier de l'assistance sociale au 1^{er} janvier 2008. Par courrier daté du 26 juin 2007, Mme Gergana Dryanska, Directrice exécutive de l'Organisme d'assistance sociale, a communiqué ces informations au CHB en se fondant sur les estimations données par les responsables des Directions régionales de l'assistance sociale³⁶. Il en ressort qu'au total, 40 906 chômeurs en âge de travailler verront le service des prestations mensuelles d'aide sociale s'arrêter à compter du 1^{er} janvier 2008 au motif que la période de 18 mois d'assistance ininterrompue sera arrivée à expiration. Les régions les plus fortement affectées seront celles de Plovdiv (5 495 personnes), de Montana (3 075 personnes), de Pazardzhik (2 679 personnes), de Varna (2 510 personnes) et de Shumen (2 336 personnes).

En plus d'être privées de ces contributions qui représentent un apport essentiel pour leur propre budget et celui de leurs familles, les personnes démunies qui se verront supprimer les prestations au titre de l'assistance sociale au 1^{er} janvier 2008 perdront certains autres droits garantis par différents textes de loi bulgares, qui les subordonnent au droit à une aide sociale mensuelle. Sont concernés – sans que cette liste soit exhaustive :

[otchet.html](#) - consulté le 30 juillet 2007.

³³ *Mémorandum conjoint sur l'inclusion sociale de la République de Bulgarie*, établi le 3 février 2005 par Mme Christina Christova, Ministre du Travail et des Affaires sociales, et M. Vladimir Spidla, membre de la Commission européenne et responsable de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Egalité des chances ; document disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/jim_bg_en.pdf, p. 16. Site Web consulté le 27 juillet 2007.

³⁴ Voir l'Annexe n° 2. Dans cette même réponse, Mme Maslarova a fait état, un an et demi après l'adoption de l'amendement, de projets visant à identifier ceux qui perdront leur droit à l'assistance sociale après le 1^{er} janvier 2008, ainsi que les possibilités de mettre en place de futurs programmes de formation professionnelle et de préparation à l'emploi.

³⁵ “Нова помощ ще замени пенсии и добавки за възрастни над 65 години”, interview de Lilyana Filipova avec Gergana Dryanska, Directrice exécutive de l'Organisme d'assistance sociale, *24 Chasa* du 15 juin 2007.

³⁶ Voir l'Annexe n° 5.

- *Le droit à la prise en charge de l'assurance médicale par l'Etat.* L'article 40§3 al. 5 de la loi relative à l'assurance médicale dispose que le budget de l'Etat prend en charge l'assurance médicale des bénéficiaires d'une prestation mensuelle d'aide sociale. Aux termes de l'article 37§3 de ce même texte, lesdits bénéficiaires sont également exonérés du paiement de la taxe due pour le bilan de santé initial³⁷.
- *Le droit à l'aide juridique.* L'article 22§1 de la loi relative à l'aide juridique dispose que seuls les allocataires d'une prestation mensuelle d'aide sociale peuvent obtenir gratuitement des consultations juridiques et la mise en état d'une affaire de droit civil³⁸.
- *Le droit à l'attribution prioritaire de terres agricoles destinées aux cultures.* Ce droit est conféré aux personnes admises à bénéficier d'une prestation mensuelle d'aide sociale en vertu de l'article 21§1 de la loi relative à la propriété et à l'usage des terres agricoles³⁹.
- *Le droit d'exonération des taxes dues pour les crèches.* Ces taxes sont réglementées au niveau municipal. Dans la quasi totalité des municipalités, les familles qui perçoivent une prestation mensuelle d'aide sociale bénéficient d'une exonération totale ou d'une forte minoration de ces taxes⁴⁰.

3. Effet disparate des modifications

a. Effet disparate sur les Roms

Selon différentes estimations, les Roms forment en Bulgarie 5 à 10% de la population⁴¹, et leur présence au sein des catégories ne disposant pas de ressources suffisantes est disproportionnée. Ce fait se trouve confirmé par toutes les données officielles et enquêtes comparatives récentes menées par des

³⁷ Loi relative à l'assistance médicale parue au Journal officiel n° 70 du 19 juin 1998, plusieurs fois modifiée – dernière version datée du 28 septembre 2004 ; article 37§3 et article 40§3 al. 5.

³⁸ Loi relative à l'assistance juridique parue au Journal officiel n° 79 du 4 octobre 2005, plusieurs fois modifiée – dernière version datée du 11 avril 2006 ; article 22§2.

³⁹ Loi relative à la propriété et à l'usage des terres agricoles parue au Journal officiel n° 17 du 1 mars 1991, plusieurs fois modifiée – dernière version datée du 30 avril 2004.

⁴⁰ Voir, par exemple, la réglementation de la municipalité de Pleven en la matière - http://www.pleven.bg/index.php?option=com_content&task=view&id=89&Itemid=44. La réglementation correspondante de la municipalité de Pernik peut être consultée à l'adresse <http://www.pernik.bg/document.php?id=203>.

⁴¹ Cf. E. Marushiakova et V. Popov, *Gypsies (Roma) in Bulgaria*, Frankfurt aM, Peter Lang, 1997, pages 43–44; Jean-Pierre Liegeois, *Roms, Tsiganes, Voyageurs*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 1994, p. 34; I. Tomova, *Les Tsiganes dans la période de transition*, Sofia, ICMSIR, 1995, p. 13 (en bulgare); PNUD, *Pour éviter le piège de la dépendance – Les Roms en Europe centrale et orientale*, Bratislava, PNUD, 2002, pages 24-25; Dena Ringold, Mitchell A. Orenstein, et Erika Wilkens, *Les Roms dans une Europe en expansion - Briser le cycle de la pauvreté*, Washington, D.C, Banque mondiale, 2005, pages 3-4.

instituts de recherche privés concernant la situation socio-économique en Bulgarie. Plusieurs documents officiels signés ou produits par le Gouvernement bulgare font le même constat. Ainsi, le Mémoire conjoint de 2005 sur l'inclusion sociale de la Bulgarie entérine l'Enquête que la Banque mondiale a consacrée en 2001 à l'évaluation de la pauvreté et qui contient des données comparables sur la pauvreté en Bulgarie selon les groupes ethniques. D'après cette enquête⁴²,

« Les Turcs, et plus encore les Roms, sont les plus touchés par la pauvreté et le chômage. Selon la présente étude et compte tenu de la méthodologie appliquée, le taux de pauvreté s'établit à 5,6% pour les Bulgares de souche ; il est de 20,9% chez les personnes d'origine turque et atteint 61,8% parmi les Roms. »

Dans un autre document daté de 2006 et approuvé par la Commission européenne – le « Cadre national de référence stratégique 2007-2013 », le Gouvernement bulgare reprend à son compte des données provenant d'une autre enquête comparative récente sur la situation socio-économique⁴³:

« Une enquête de l'Institut d'analyse sociale intitulée « Les Roms sur le marché du travail et le système d'assistance sociale : les nouveaux défis en 2003 » montre que 42,8% des Bulgares ont actuellement un emploi permanent rémunéré, alors que ce pourcentage est de 19,5% chez les Roms. Sur l'ensemble des chômeurs, 17,3% sont des Bulgares et 59,9% des Roms. »

Le niveau socio-économique moins élevé des Roms par rapport au reste de la population bulgare fait qu'ils dépendent davantage de l'assistance sociale. Il n'existe pas de données officielles précises et systématiques sur la proportion de Roms parmi les bénéficiaires de l'assistance sociale. Diverses enquêtes, de même que certaines estimations émanant des autorités bulgares, laissent cependant entendre que les Roms sont fortement surreprésentés tant au sein des allocataires des prestations d'aide sociale en général que des personnes qui risquent d'être affectées par les modifications apportées en février 2006 à la LAS. D'après les données tirées de l'enquête réalisée par le PNUD en 2002 et intitulée « *Pour éviter le piège de la dépendance – Les Roms en Europe centrale et orientale* », 44,4% des Roms présents en Bulgarie mentionnent l'aide sociale comme source habituelle de revenus du foyer durant les six derniers mois, et 20,2% indiquent que ces prestations procurent l'essentiel des rentrées financières du foyer⁴⁴. Dans une enquête de mai 2006 portant sur l'intégration des Roms et la réforme économique, les chercheurs de la section bulgare de

⁴² Mémoire conjoint sur l'inclusion sociale de la République de Bulgarie, pages 13-14.

⁴³ République de Bulgarie, *Cadre national de référence stratégique* pour la période 2007-2013, p. 37 (en bulgare); également consultable à l'adresse <http://eufunds.bg/docs/BGNSRF-%20LAST.pdf>.

⁴⁴ *Pour éviter le piège de la dépendance – Les Roms en Europe centrale et orientale*, p. 94.

l'Open Society Institute ont établi les estimations suivantes concernant les sommes qui, sur l'ensemble des fonds alloués au titre de différents programmes d'assistance sociale et autres initiatives connexes, vont aux Roms⁴⁵.

<i>en millions de BGN</i>	<i>Enveloppe totale du programme</i>	<i>Selon estimation basse* du nombre de Roms</i>	<i>une estimation basse*</i>	<i>Selon estimation haute* du nombre de Roms</i>	<i>une estimation haute*</i>
Prestations de maternité et allocations familiales	140	12%	17	19%	26
Assistance sociale et mesures actives en faveur de l'emploi	294	62%	184	98%	287
Aides spécifiques pour le chauffage	115	25%	29	39%	45
Aide sociale au titre des enfants	278	17%	47	27%	74
Total	827	33%	276	52%	432

* Les auteurs fondent leurs calculs sur deux estimations du nombre de Roms en Bulgarie – une hypothèse basse (370 000) et une hypothèse haute (580 000).

Les autorités bulgares avaient conscience que les Roms étaient fortement surreprésentés parmi les bénéficiaires de l'assistance sociale lorsque les amendements à la LAS ont été votés en février 2006. Quand Mme Maslarova a réaffirmé le 30 juin 2007 sa détermination et celle de son équipe à appliquer la nouvelle disposition, lors de l'entretien accordé à *Darik Radio*⁴⁶, elle a expressément visé les meneurs roms « qui poussent les gens à la révolte », ce qui donne à penser qu'elle savait que les Roms seraient fortement touchés par les nouvelles mesures. En mai 2006 déjà, elle avait du reste déclaré au quotidien *Duma* de Sofia que, sur les quelque 200 000 personnes qui percevaient les différents types de prestations mensuelles servies au titre de l'assistance sociale, environ 55 à 60% étaient « originaires de la communauté rom »⁴⁷.

En réponse à une enquête du CHB sur les conséquences des modifications apportées en février 2006 à la LAS, l'Organisme d'assistance sociale n'a pu indiquer le pourcentage que représentent les Roms sur l'ensemble des personnes qui seront concernées par les coupes qui seront opérées dans les

⁴⁵ Лъчезар Богданов, Георги Ангелов, Интеграцията на ромите в България: необходими реформи и икономически ефекти, Май 2006, document disponible à l'adresse <http://www.osf.bg/?cy=10&lang=1&program=5&action=5>, consulté le 30 juillet 2007.

⁴⁶ Voir *supra* Section III.2.

⁴⁷ „Възможно е някои заплати да скочат с 6 на сто”, *Duma*, édition du 15 mai 2006, voir l'Annexe n° 6.

prestations mensuelles d'aide sociale à compter du 1er janvier 2008. Pourtant, deux Directions régionales, celle de Vratsa et celle de Veliko Turnovo, possédaient ces informations et étaient en mesure de les communiquer. Il semble, d'après les renseignements qu'elles ont transmis, que l'interruption du service desdites prestations après le 1^{er} janvier 2008 affectera les Roms de manière largement disproportionnée. Ainsi, dans la région de Vratsa, 1 437 des 5 488 personnes qui percevaient une prestation mensuelle d'aide sociale en mai 2007 (soit 26,2%) perdront ce droit au 1^{er} janvier 2008. Sur ce total, entre 28% (dans la commune de Mizia) et 95% (dans la commune de Krivodol) sont des Roms. En outre, dans les trois communes qui comptent le plus grand nombre de personnes appelées à perdre le droit aux prestations mensuelles d'aide sociale (Vratsa, Oriahovo et Kozlodui), la proportion de Roms serait de l'ordre de 55 à 70%⁴⁸. Selon les informations fournies par la Direction régionale de l'assistance sociale de Veliko Turnovo, 828 des 1 145 personnes qui devraient perdre le droit aux prestations mensuelles d'aide sociale au 1^{er} janvier 2008 sont des Roms (soit 72,3%)⁴⁹.

b. Eventuel effet disparate sur les femmes

L'article 12B de la LAS tel qu'adopté dans le cadre des modifications apportées en février 2006, qui limite à 18 mois la durée de l'assistance sociale, exclut expressément de son champ d'application (paragraphe 1^{er}) les catégories visées à l'article 126§4⁵⁰. Lesdites catégories continueront de bénéficier d'une assistance sociale après le 1er janvier 2008. Elles incluent les mères – mais non les pères – qui s'occupent d'un enfant âgé de moins de 3 ans. Le code du travail bulgare offre la possibilité d'un congé parental, qui peut être pris soit par la mère, soit par le père⁵¹. Ce congé est rémunéré par l'Etat pour un maximum de deux ans ; dans les familles qui comptent plus de trois enfants, l'un des parents peut solliciter un congé non rémunéré de deux ans ou plus assorti d'un droit de réintégration dans son emploi, la période consacrée à l'éducation de l'enfant étant de surcroît prise en compte aux fins du calcul de la retraite.

Dans la mesure où les catégories de personnes non visées par la restriction des 18 mois comprennent les mères qui s'occupent d'un enfant de moins de 3 ans, mais pas les pères, la loi semble avoir pour effet d'inciter de façon pressante les mères de familles pauvres à prendre ce congé parental. Ces femmes seraient ainsi privées de la possibilité d'évoluer dans une carrière professionnelle hors du foyer.

⁴⁸ Voir l'Annexe n° 7.

⁴⁹ Voir l'Annexe n° 8.

⁵⁰ Catégories énumérées à la Section III.1 *supra*.

⁵¹ Article 164 du Code du travail, paru au Journal officiel n° 26 du 1 avril 1986, plusieurs fois modifié – dernière version datée du 20 juillet 2007.

IV. En droit

1. Violation de l'article 13§1 de la Charte sociale européenne révisée

Du fait des modifications apportées en février 2006 à la LAS, qui limitent à 18 mois la durée d'attribution ininterrompue des prestations mensuelles d'aide sociale aux chômeurs en âge de travailler ne disposant pas de ressources suffisantes, et du fait aussi de leurs effets, le Gouvernement de la Bulgarie enfreint l'article 13§1 de la Charte sociale européenne révisée. L'article 13§1 de la CSER est libellé comme suit.

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale, les Parties s'engagent :

- 1 à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou les recevoir d'une autres source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état. »

L'article 13§1 fait de l'assistance sociale et médicale un droit qui doit être garanti à « toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes ». Cette condition constitue le seul critère déterminant pour l'octroi d'une assistance sociale. Selon la jurisprudence établie du Comité européen des Droits sociaux, les besoins individuels doivent être la seule et unique condition à laquelle peut être subordonnée l'admission au bénéfice de l'assistance sociale. Plus précisément, le seul motif permettant de refuser, de suspendre ou de réduire cette assistance est l'existence de ressources suffisantes⁵². La limitation à 18 mois de la durée d'assistance sociale ininterrompue est contraire à ce principe, car elle pose une condition qui s'applique sans tenir compte des besoins individuels de ceux qui cesseront de bénéficier de l'assistance sociale à l'expiration de cette période.

⁵² Voir les Conclusions XVIII-1, Espagne, tome 2, p. 765 pour le dernier récapitulatif en date de la jurisprudence du Comité en la matière. Le Comité y fait référence à son Introduction générale aux Conclusions XIII-4, p. 59 et aux Conclusions XVII-1, Espagne, article 13§1. Les Conclusions XIII-1, Grèce, p. 201 et les Conclusions XIII-5, Finlande, p. 104 doivent également être ici mentionnées.

Le but officiel invoqué par le Gouvernement lors de la présentation du projet de loi au Parlement, à savoir stimuler et mobiliser l'initiative personnelle pour veiller à ce que les bénéficiaires de l'assistance sociale trouvent place sur le marché de l'emploi est, dans son principe, légitime. Il ne peut cependant être poursuivi en laissant des individus et leurs familles à la rue, et en faisant ainsi pression sur eux pour les inciter à chercher du travail. Il s'agit là d'un procédé totalement inacceptable dans une société démocratique et humanitaire contemporaine. Le Gouvernement n'a en outre pas démontré, à l'époque où le projet de loi a été adopté, que les différentes régions de la Bulgarie où sont présents les allocataires des prestations mensuelles d'aide sociale pourraient, vu leur situation économique présente ou à venir, absorber celles et ceux qui se verraient supprimer l'assistance sociale après le 1^{er} janvier 2008. Lorsque le Gouvernement, une fois le texte adopté, a commencé à parler de programmes de formation professionnelle et de préparation à l'emploi, il a omis d'indiquer que ces programmes ne pourraient être correctement mis en œuvre sans réduire l'assistance sociale, laquelle – comme l'a constaté par deux fois le CESR –, est manifestement insuffisante en Bulgarie.

2. Violation de l'article E combiné à l'article 13§1 de la Charte sociale européenne révisée

Les modifications apportées en février 2006 à la LAS, qui limitent à 18 mois la durée d'attribution ininterrompue des prestations mensuelles d'aide sociale aux chômeurs en âge de travailler, vont avoir un effet disparate sur les Roms et pourrait aussi avoir un effet disparate sur les femmes. Elles enfreignent à ce titre l'article E combiné à l'article 13§1 de la Charte sociale européenne révisée. L'article E de la Charte sociale européenne est ainsi rédigé :

«La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation.»

Au regard de la jurisprudence du Comité, le principe de non-discrimination contenu à l'article E recouvre aussi la discrimination indirecte⁵³. Ainsi qu'il est dit dans la directive 2000/43 du Conseil⁵⁴, à propos de la race et de l'origine ethnique :

⁵³ Voir par exemple la réclamation n° 27/2004 *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, par. 46.

⁵⁴ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, L180/22, JOCE, 19.07.2000, article 2.2b.

« une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires. »

La directive 2002/73 du Parlement européen et du Conseil contient une définition similaire de la discrimination indirecte pour ce qui concerne le sexe⁵⁵. La directive 97/80/CE du Conseil du 15 décembre 1997 dispose qu'il y a discrimination fondée sur le sexe lorsque « lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre affecte une proportion nettement plus élevée de personnes d'un sexe » par rapport à l'autre⁵⁶. Plusieurs autres instances internationales ont reconnu et intégré dans leur jurisprudence la notion de discrimination indirecte⁵⁷. La Cour européenne des Droits de l'Homme a elle aussi admis qu'il pouvait y avoir discrimination lorsqu'une politique ou mesure générale a un effet préjudiciable disproportionné pour un groupe particulier, même si cet effet n'était pas intentionnel⁵⁸. Enfin et surtout, la notion de discrimination indirecte telle qu'énoncée dans la directive de l'Union européenne a été incorporée dans la loi bulgare relative à la protection contre la discrimination, adoptée en 2003⁵⁹.

Bien que le nouvel article 12B de la LAS soit formulé en des termes neutres, l'exposé qui précède montre qu'il aura un effet préjudiciable disproportionné sur les Roms. Les données tirées des enquêtes réalisées par des organismes publics et des instituts privés font clairement ressortir que la loi, lorsqu'elle s'appliquera, affectera un pourcentage sensiblement plus élevé de Roms comparativement aux membres des autres groupes ethniques présents en Bulgarie. La raison en est que les Roms sont proportionnellement beaucoup plus

⁵⁵ Directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, L26/15, JOCE, 5.10.2002, article 2.2.

⁵⁶ Directive 97/80/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe, L14/6, JOCE, 20.01.98, article 2.2.

⁵⁷ Cf. par exemple Comité des Droits de l'Homme, Observation générale 18, par. 6, et affaires *Althammer c. Autriche* (998/01) et *Simunek et al c. République tchèque* (516/92) ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observation générale 14, par. 2 ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observation finale sur les rapports des Etats parties - Guyane, U.N. Doc. A/56/38, §145-184 (2001), Géorgie, U.N. Doc. A/54/38, §70-116 (1999) et autres ; Cour interaméricaine des Droits de l'Homme, Avis consultatif OC-18/03 du 13 septembre 2003, par. 103.

⁵⁸ Cf. par exemple les arrêts de la CEDH dans les affaires *Hugh Jordan c. Royaume-Uni*, 4 mai 2001, requête n° 24746/95 ; *Nachova et autres c. Bulgarie*, 6 juillet 2005, requête n° 43577/98, et 43579/98 ; *D.H. et autres c. République tchèque*, 7 février 2006, requête n° 57325/00.

⁵⁹ Loi relative à la protection contre la discrimination parue au Journal officiel n° 89 du 30 septembre 2003, modifiée pour la dernière fois le 22 août 2006 ; article 4§3.

nombreux parmi les personnes ne disposant pas de ressources suffisantes et parmi celles qui sont tributaires de l'assistance sociale. Plusieurs responsables bulgares l'ont publiquement admis.

Le nouvel article 12B de la LAS aura vraisemblablement un effet discriminatoire sur les mères de familles pauvres, car il les contraindra à prendre un congé parental afin de ne pas perdre le bénéfice de l'assistance sociale. Ainsi qu'il a été démontré plus haut, il s'agit là d'un argument qui pourrait être invoqué dans le cadre d'une affaire de discrimination sexuelle ; aussi le Gouvernement se doit-il de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe d'égalité de traitement⁶⁰. La FIH invite donc respectueusement le Comité européen des Droits sociaux à inverser en l'espèce la charge de la preuve, comme l'exige la législation antidiscriminatoire pertinente.

V. Conclusions et recommandations

En limitant dans le temps la durée d'attribution des prestations servies au titre de l'assistance sociale, les modifications apportées en février 2006 à la loi bulgare relative à l'assistance sociale sont contraires à l'article 13§1 de la Charte sociale européenne révisée. Elles mettent en cause le seul motif admissible d'octroi de l'assistance sociale, à savoir l'existence de besoins individuels. Elles sont également contraires à l'article E de la Charte, car cette mesure aura un effet disparate sur les Roms. Les membres de ce groupe ethnique en seront affectés dans une proportion sensiblement plus élevée que les membres des autres groupes ethniques présents en Bulgarie. Les modifications en question risquent aussi d'avoir un effet disparate selon le sexe et de toucher de manière disproportionnée les mères de familles pauvres lorsqu'elles seront appliquées.

La Fédération internationale d'Helsinki pour les Droits de l'Homme prie respectueusement le Comité européen des Droits sociaux de constater ces violations de la Charte sociale européenne révisée et d'inviter instamment le Gouvernement bulgare à :

- abroger dans les plus brefs délais l'article 12B de la loi relative à l'assistance sociale ;
- remédier rétroactivement à la situation de toutes les personnes qui auront été affectées par l'article 12B, selon leur nombre et en tenant compte de la date d'abrogation de ladite disposition ;

⁶⁰ Cf. Directive 97/80/CE du Conseil, article 4.1

- ratifier le protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, afin d'offrir une meilleure protection contre la discrimination tant sur le plan national qu'au niveau international.

Requête spéciale : Compte tenu de l'urgence de la situation et du grand nombre de personnes qui vont être touchées dès le 1^{er} janvier 2008 par les modifications apportées en février 2006 à la loi bulgare relative à l'assistance sociale, la FIH demande au Comité d'appliquer l'article 26 du Règlement du CEDS et de traiter la présente réclamation par priorité.



Ulrich Fischer

Président de la Fédération internationale d'Helsinki pour les Droits de l'Homme (FIH)

Adresse de correspondance:

Fédération internationale d'Helsinki pour les Droits de l'Homme (FIH)
Wickenburggasse 14/7, 1080 Vienne, Autriche

Tél: +43-1-408 88 22, Télécopie: +43-1-408 88 22-50

Courriel: kolb@ihf-hr.org