

## La Charte sociale européenne

**Carole Benelhocine** 

Editions du Conseil de l'Europe

Version anglaise
The European social Charter
ISBN 978-92-871-7131-3

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la lique officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Direction de la communication du Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

L'auteur tient à remercier pour leur collaboration enrichissante à ce travail : Régis Brillat, chef du Service de la Charte sociale européenne, et, par ordre alphabétique, Nikitas Aliprantis, Jean-Marie Heydt, Jacqueline Maréchal, Pilar Morales, François Namur, Brigitte Napiwocka, Florent Risacher, Gioia Scappucci, Gérard Stoudmann et Marie-Paule Urbain.

Conception graphique de la couverture : Luca Rimini Mise en pages : Jouve, Paris

Editions du Conseil de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex http://book.coe.int

ISBN 978-92-871-7130-6 © Conseil de l'Europe, septembre 2011 Imprimé en France

#### Table des matières

Introduction

Intiot	uctioi						
Chapi	tre 1 –	Les grands principes de la Charte sociale européen	<b>ne</b> 7				
1.	Contexte et principes						
2.	·						
3.	Les lien	ns avec la Convention européenne des droits de l'homme					
	du Con	seil de l'Europe, la Charte des droits fondamentaux de l'Union					
	europé	enne, des traités de l'Onu et des conventions de l'OIT	29				
Chapi	tre 2 -	Le Comité européen des Droits sociaux	41				
1.	Contrô	le de l'application de la Charte sociale européenne	46				
		rocédure de rapports nationaux					
		rocédure de réclamations collectives					
2.		anisations internationales non gouvernementales (OING)					
		ew de Jean-Marie Heydt, président de la Conférence des OING					
3.	Des cas	s concrets de réclamations collectives : les droits des Roms	70				
Chapi	tre 3 -	La Charte sociale européenne : une base solide					
		pour les Etats parties	83				
1.	Le proc	essus de ratification	83				
2.		rte sociale européenne et les normes nationales					
3.		r de la Charte sociale européenne					
Concl	usion		121				
Biblio	graphi	ie	123				
Conventions, traités12							
Site	Sites internet, blogs1						
Annex	ces		131				
Annexe I –		Allocution d'ouverture de M. Polys Modinos, Secrétaire Généra adjoint du Conseil de l'Europe, à l'occasion de la première session du Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne, le 16 décembre 1966	<u>:</u>				
An	nexe II –	Liste des réclamations collectives					
An	nexe III –	Liste des OING habilitées à déposer des réclamations collectives - Etat des lieux de la Grèce par rapport à la Charte sociale					
	-	européenne	141				

#### Introduction

Le 50° anniversaire de la Charte sociale européenne (STE n° 35) donne l'occasion de revenir sur le chemin parcouru depuis son ouverture à la signature, le 18 octobre 1961.

La Charte sociale est une convention du Conseil de l'Europe, organe politique essentiel de défense des droits de l'homme. Il est important de placer la Charte sociale dans son contexte européen et de revenir sur l'histoire du Conseil de l'Europe afin d'en comprendre ses origines. La nature des droits que la Charte sociale consacre est intimement liée à l'époque et à l'institution dans laquelle elle prend forme. La Charte sociale n'est pas le seul traité à garantir des droits économiques, sociaux et culturels. Il convient donc de la positionner par rapport aux autres traités européens et internationaux qui défendent des droits fondamentaux.

Les grands principes de la Charte sociale européenne énoncés dans le premier chapitre permettront d'en dessiner les pourtours pour ensuite mieux s'intéresser au fond du traité, notamment en tant qu'instrument de défense des droits de l'homme. Cette première partie place le citoyen au cœur de la problématique de la Charte et énonce les moyens prévus par cette convention pour que les droits énoncés soient effectivement garantis pour tous.

Une analyse précise du Comité européen des Droits sociaux, l'organe de contrôle de la Charte sociale, s'impose. Il s'agira de dépeindre son rôle, ses missions et ses méthodes de contrôle de l'application de la Charte dans les Etats parties. On s'arrêtera sur le système des rapports nationaux et sur la procédure des réclamations collectives. Une sous-partie sera consacrée à des exemples concrets de réclamations collectives afin de mieux appréhender l'importance de cette procédure utilisée par la société civile pour faire valoir les droits économiques et sociaux.

Enfin, une étude de l'impact de la Charte sociale européenne sur les Etats parties conclut ce travail. On regardera à quelle vitesse et de quelle manière les ratifications sont survenues depuis l'entrée en vigueur de la Charte. Une analyse de l'incorporation de ce traité européen dans les juridictions nationales des Etats parties est nécessaire pour mesurer les retombées envisageables pour les citoyens.

Finalement se pose la question de l'avenir de la Charte sociale européenne et des solutions à mettre en place pour que ce traité en matière de droits de l'homme prenne son envol et soit reconnu en tant que tel par les Etats et par tous les citoyens européens.

## Chapitre 1 – Les grands principes de la Charte sociale européenne

Définir les grands principes de la Charte sociale européenne permet de poser le contexte et les conditions de son élaboration, de dessiner les contours des droits et des devoirs qu'elle garantit, et de la situer par rapport aux autres conventions défendant des droits sociaux, économiques et culturels.

#### 1. Contexte et principes

Afin de mieux appréhender la Charte sociale européenne, il convient tout d'abord de l'inscrire dans un contexte général. En 1945, au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'Organisation des Nations Unies est créée. Les Etats se relèvent. Décidés à ne plus voir se reproduire les atteintes aux libertés fondamentales qui ont eu lieu pendant le conflit, ils adoptent dès le 10 décembre 1948 la Déclaration universelle des droits de l'homme. La portée de ce texte est relative, puisqu'il n'a pas de valeur juridique, il n'est pas contraignant et ne peut être invoqué devant un juge. Mais son importance est ailleurs, car il inspirera de nombreux traités, déclarations, conventions, lois, Constitutions. Les droits qu'il énonce tendent à englober l'essentiel des droits politiques, économiques, sociaux et culturels.

#### Le Conseil de l'Europe

Par la signature du Traité de Londres, l'Europe décide de se pourvoir d'un organisme consacré à la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Conseil de l'Europe est créé le 5 mai 1949 par 10 pays fondateurs: la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, l'Irlande, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, suivis par la Grèce et la Turquie (août 1949). Le Conseil de l'Europe compte

#### Extrait de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948

#### Article 1

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité. »

#### Article 2

« 1. Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

2. De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté. »

aujourd'hui 47 Etats membres: l'Islande et l'Allemagne (adhésion en 1950) : l'Autriche (1956): Chypre (1961): la Suisse (1963): Malte (1965); le Portugal (1976); l'Espagne (1977); le Liechtenstein (1978): Saint-Marin (1988): la Finlande (1989); la Hongrie (1990); la Pologne (1991); la Bulgarie (1992); l'Estonie, la Lituanie, la Slovénie, la République tchèque, la Slovaquie et la Roumanie (1993): Andorre (1994); la Lettonie, l'Albanie, la Moldova, « l'ex-République Yougoslave de Macédoine » et l'Ukraine (1995) : la Fédération de Russie et la Croatie (1996); la Géorgie (1999); l'Azerbaïdjan (2001); la Bosnie-Herzégovine (2002): la Serbie (2003): Monaco (2004): le Monténégro (2007)1.

L'adhésion au Conseil de l'Europe est indissociable d'un régime démocratique, d'élections libres, et du respect des libertés et des droits de l'homme. L'Etat candidat doit obligatoirement s'engager à ratifier la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Un pays ne remplissant plus ces conditions peut être exclu, ou se retirer le temps de rétablir un Etat de droit sur son territoire. A la suite du coup d'Etat de 1967, la Grèce a choisi, sous la menace d'une procédure d'expulsion du Conseil de l'Europe, de ne plus faire partie des Etats membres. Elle n'a réintégré le Conseil de l'Europe qu'après le retour d'un régime démocratique en 1974.

<sup>1.</sup> La Serbie-Monténégro est devenue membre du Conseil de l'Europe le 3 avril 2003. A la suite de son indépendance, en juin 2006, le Monténégro devient membre en 2007. La Serbie a succédé à la Serbie-Monténégro.

#### **Fonctionnement**

Afin que tous les Etats membres soient démocratiquement représentés, le Conseil de l'Europe s'est doté d'une structure particulière. Tout d'abord, un Secrétaire Général et un Secrétaire Général adjoint sont élus pour cinq ans par l'Assemblée parlementaire. Le premier est à la tête de l'institution durant cette période, il est le porte-parole du Conseil de l'Europe.

Afin de déterminer les objectifs politiques et approuver le budget de l'institution, les ministres des Affaires étrangères de chaque Etat membre, ou leurs représentants, se réunissent au sein du Comité des Ministres. Organe intergouvernemental du Conseil de l'Europe, il a un rôle de superviseur: il adopte les conventions et accepte les Etats candidats, sur proposition de l'Assemblée parlementaire (APCE). D'autre part, il surveille le comportement des Etats membres en vérifiant le respect des conventions ratifiées et la prise en compte des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Il adopte des résolutions lorsque la situation nationale est devenue conforme à la décision prise par la Cour.

Le Conseil de l'Europe peut se prévaloir d'avoir contribué à la valorisation des droits de l'homme en Europe grâce aux nombreuses conventions établies par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui réunit des représentants nommés par les parlements des Etats membres. Son rôle participe au dynamisme de cette institution et permet à chaque Etat membre de s'associer à son évolution. L'APCE a tenu sa première session peu de temps après la création du Conseil de l'Europe, le 10 août 1949. Elle a été la première assemblée parlementaire internationale composée de représentants élus démocratiquement et respectant la pluralité des courants politiques. Aujourd'hui, cinq partis politiques européens participent aux débats de l'Assemblée. Elle est composée de 318 élus et de 318 suppléants. La représentativité des parlements nationaux se fait en fonction de la population de chaque pays. De 18 à 2 élus nationaux de chaque Etat sont présents au sein de l'Assemblée selon ces conditions. L'Assemblée parlementaire se réunit quatre fois par an.

Afin d'entamer le processus d'intégration des pays non membres, un statut d'observateur a été créé. Les parlements nationaux envoient des représentants suivre les débats de l'APCE, mais ils ne disposent pas du droit de vote et ne peuvent y prendre part que sur autorisation du Président de l'Assemblée.

En outre, le Conseil de l'Europe donne la possibilité à des élus locaux et régionaux des Etats membres de se rencontrer au sein du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et donc de se faire entendre. Cette assemblée politique paneuropéenne ouvre un espace de dialogue à des élus quotidiennement en contact avec les citovens de toute l'Europe. Le Congrès favorise les échanges d'expériences entre les collectivités locales et régionales des Etats membres. Pour mieux rendre compte de la réalité géographique des Etats, le Congrès regroupe 318 représentants et 318 suppléants, et il est composé de deux chambres : la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions, et il tient deux sessions par an à Strasbourg.

De la même facon, la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) réunit environ 400 associations européennes dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Elle permet d'entretenir la connaissance de la vie des citoyens grâce à leur collaboration à de nombreux groupes de travail au sein du Conseil de l'Europe. Elle se réunit trois à quatre fois par an à Strasbourg.

Par ailleurs, les nombreuses activités du Conseil de l'Europe nécessitent un travail permanent impliquant la présence de spécialistes réunis dans plusieurs directions. Chaque domaine d'activités a sa direction, composée de plusieurs services, avec ses missions, son directeur et des fonctionnaires mettant tout en œuvre pour défendre les droits liés à leur problématique et avec le même objectif : la défense des droits de l'homme et de la démocratie en Europe.

Le Conseil de l'Europe n'est pas seulement un lieu de réflexion, il prévoit également des instruments de contrôle pour ses deux conventions phares, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ou Convention européenne des droits de l'homme, STE n° 5) et la Charte sociale européenne (STE n° 35). Il édicte des droits dans ces conventions, et la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité européen des Droits sociaux en vérifient la conformité. Un suivi des décisions de la Cour et du comité est ensuite assuré par le Comité des Ministres auprès des Ftats contractants

Enfin, le Commissaire aux droits de l'homme incarne les valeurs du Conseil de l'Europe, sans avoir un rôle judiciaire. Il fait office de garde-fou contre les atteintes aux libertés et aux droits de l'homme qui pourraient exister dans les Etats membres. Ses missions ne peuvent être dûment remplies s'il n'oriente l'ensemble de ses actions vers des mesures de prévention, et donc d'éducation. Le commissaire est élu par l'Assemblée parlementaire pour un mandat de six ans, non renouvelable.

#### Les conventions du Conseil de l'Europe

Les pays qui ont décidé de rejoindre le Conseil de l'Europe s'engagent à un plus grand respect des droits de l'homme en Europe. La vocation de cette institution européenne est bien d'être le garant des droits de l'homme. Elle y parvient grâce à l'élaboration de conventions traitant de domaines divers.

Parmi les guelque 200 conventions signées et ratifiées depuis la création de l'Organisation, on peut relever : la Convention culturelle européenne (STE nº 18: 1955<sup>2</sup>), la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, dite Convention de Berne (STE n° 104; 1982), la Convention contre le dopage (STE n° 135 ; 1990), la Convention sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques (STE nº 123 ; 1991), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisine et à la confiscation des produits du crime (STE nº 141 : 1993), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE nº 157; 1998), la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (STE n° 164; 1999), la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185; 2004), la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196; 2007), la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats (STCE n° 200 : 2009), la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201; 2010), la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (STCE n° 199 : 2011).

Cependant, les deux conventions les plus connues et les plus importantes du Conseil de l'Europe sont la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Charte sociale européenne.

<sup>2.</sup> Date d'entrée en vigueur.

#### La Convention européenne des droits de l'homme

La CEDH est l'instrument essentiel de garantie des droits de l'homme. Première convention à être adoptée par les membres fondateurs du Conseil de l'Europe en 1950, entrée en vigueur en 1953, elle incarne la mission du Conseil de l'Europe. Pour cette raison, elle joue un rôle prépondérant par rapport aux autres conventions et tous les Etats membres doivent obligatoirement la ratifier pour intégrer le Conseil de l'Europe.

S'inspirant de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, de 1948, elle énonce des droits et des libertés fondamentales, dans le domaine des droits civils et politiques : obligation de respecter les droits de l'homme (article 1), droit à la vie (article 2), interdiction de la torture (article 3), interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 4), droit à un procès équitable (article 6), droit au respect de la vie privée et familiale (article 8), liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9), liberté d'expression (article 10) et interdiction des discriminations (article 14).

Par ailleurs, la CEDH a une valeur symbolique toute particulière, car il s'agit du premier texte multilatéral contraignant en matière de droits de l'homme et mettant en œuvre la Déclaration universelle des droits de l'homme. D'autres traités ont été conclus avant celui-ci, mais il s'agissait de proclamations d'intentions, d'énoncés de volontés à l'adresse des pays signataires. Aucun d'entre eux n'était contraignant. Or la CEDH constitue un catalogue de droits mais prévoit également un mécanisme de contrôle, la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière, instituée en 1959, peut être saisie par tous les citoyens européens et par les Etats membres, et constitue l'outil nécessaire qui contraint les Etats à respecter les droits énoncés. Les arrêts rendus par la Cour permettent à la Convention d'évoluer à mesure que des iurisprudences sont dégagées. Le droit ne reste pas figé, mais il évolue selon l'interprétation que donne la Cour des articles de la CEDH. En outre, les pays mis en cause doivent modifier leur législation et leur pratique pour les rendre compatibles avec les décisions rendues par la Cour.

La Cour européenne des droits de l'homme est donc un instrument de contrôle au service des citoyens européens et des Etats, mais elle permet aussi d'améliorer la mise en œuvre des droits, et d'asseoir la démocratie en Europe. Au vu du nombre croissant de requêtes enregistrées chaque année par la Cour, on peut considérer que ce mécanisme est reconnu pour son efficacité. Il présente un caractère ultime puisque la Cour ne peut être saisie qu'une fois les recours internes à chaque Etat épuisés. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et depuis sa création, la Cour a enregistré environ 147 000 requêtes contre des Etats et rendu quelque 12 000 arrêts. Son succès lui vaut également d'être débordée par l'ampleur des requêtes, et on peut estimer à environ 119 300 les affaires pendantes, qui ne sont pas encore jugées<sup>3</sup>.

#### La Charte sociale européenne

La Charte sociale européenne (ci-après dénommée « la Charte ») est la deuxième convention phare du Conseil de l'Europe. Complémentaire de la Convention européenne des droits de l'homme qui énonce des droits civils et politiques, la Charte énonce des droits sociaux et économiques. Malgré la volonté des Etats fondateurs du Conseil de l'Europe, il leur a été impossible de trouver un accord pour qu'une seule convention voie le jour dès 1950, incluant à la fois les droits énoncés dans la CEDH et ceux énoncés dans la Charte. Un texte unique rassemblant l'ensemble des droits de l'homme ne pouvait naître tant les droits sociaux étaient nouveaux et difficiles à définir dans le contexte de l'après-querre.

Le Conseil de l'Europe peut se prévaloir d'avoir rédigé l'instrument international le plus complet en matière de droits sociaux et économiques. Mais ces droits souffrent d'être moins valorisés que les droits civils et politiques à travers le monde. Cela tient à la crainte des Etats de se voir imposer une norme qui ne tiendrait pas compte des disparités et des évolutions économiques existant en Europe. De ce fait, l'établissement de ce traité ne s'est pas fait sans difficulté, et s'est heurté à un contexte politique et économique peu favorable<sup>4</sup>.

En effet, la Charte, ouverte à la signature en 1961, est entrée en vigueur en 1965, en pleine émergence du « Marché commun » européen (1957-1974). Le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) est signé à Rome le 25 mars 1957 (en vigueur le 1er janvier 1958) par l'Allemagne, la France, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les

<sup>3.</sup> Conseil de l'Europe, 50 ans d'activité : La Cour européenne des droits de l'homme en faits et en chiffres, www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/668CADDF-F1B6-486D-BDBD-D66 E9D9BCB9C/0/FactsAndFiguresFR.pdf.

<sup>4.</sup> Voir les chapitres 2 et 3 du présent ouvrage.

#### Préambule du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne

Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens,

Décidés à assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe,

Assignant pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples,

Reconnaissant que l'élimination des obstacles existants appelle une action concertée en vue de garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence,

Soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés, Pays-Bas. La CEE avait pour objectif de faciliter la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes afin de créer un marché économique commun aux pays contractants. Le texte prévoyait dans son préambule que « le progrès économique et social » conduirait nécessairement à « l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi [des] peuples ».

A ses débuts, la Charte n'a pas connu toute l'attention requise, puisque les Etats membres estimaient qu'il n'y avait pas lieu d'ajouter à la CEDH un autre traité qui risquait d'imposer aux pays ce qu'ils considéraient comme des contraintes visant à l'uniformité des politiques sociales, et ne garantissant pas plus de droits que ceux inscrits dans le Traité de la CEE et dans la Constitution de l'Organisation internationale du travail (OIT). On estimait alors que l'essor économique et les gains de productivité obtenus via la CEE déboucheraient naturellement sur de meilleures conditions de vie et de travail.

Mais surtout, les Etats membres considéraient que la mise en place d'un instrument garantissant les droits civils et politiques était prioritaire et permettait de garantir la démocratie. En outre, les Etats de l'ancien bloc de l'Est s'étaient emparés de la question des droits sociaux qu'ils privilégiaient aux dépens des droits civils et politiques. En ces temps de rivalité entre l'Est et l'Ouest, les Etats occidentaux ont fait leur choix, malgré des désaccords.

Désireux de contribuer. grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux. Entendant confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et désirant assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la Charte des Nations unies. Résolus à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources. les sauvegardes de la paix et de la liberté. et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort, [Les pays contractants] ont décidé de créer une Communauté Economique Européenne

 $(\ldots)$ .

Leurs divisions au sujet de la Charte ont conduit à faire des compromis et à l'assortir d'un mécanisme de contrôle moins contraignant que celui mis en œuvre pour la CEDH.

Effectivement, l'OIT, créée en 1919 au sein de l'Organisation des Nations Unies, proclame dans sa Constitution un certain nombre de droits sociaux. L'entre-deuxquerres a suscité chez les auteurs de ce texte la conviction qu'« une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale » (préambule de la Constitution de l'OIT). Ils estimaient que les pays avaient de meilleures armes pour éviter la guerre si leurs peuples jouissaient de conditions de vie convenables. Cette institution réunit encore aujourd'hui des gouvernements, des employeurs et des travailleurs de tous les pays du monde œuvrant dans un souci d'organiser un travail décent pour tous.

Le préambule de la Constitution de l'OIT incite également à la mise en place d'actions destinées à améliorer la situation des travailleurs, notamment :

- la réglementation des heures de travail, y compris la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail;
- le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables;
- la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail;
- la protection des enfants, des adolescents et des femmes ;

#### Extrait du Préambule de la Constitution de l'OIT

Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale:

Attendu au'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations. ce aui enaendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions (...):

Attendu que la nonadoption par une nation auelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays;  $(\ldots)$ .

- les pensions de vieillesse et d'invalidité. la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger :
- l'affirmation du principe « à travail égal, salaire égal »:
- l'affirmation du principe de la liberté syndicale;
- l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues.

La Charte se distingue des autres traités parce qu'elle est issue du Conseil de l'Europe, organisation politique européenne consacrée à la défense des droits de l'homme. Le citoyen est au cœur de ses objectifs, et non l'accroissement économique des nations, même si la croissance économique peut, et doit, être un moteur pour la démocratie.

En outre, la Charte se différencie du Traité de Rome et de l'OIT par les contraintes qu'elle définit. Elle impose des droits concrets et dispose d'un organe quasi judiciaire, le Comité européen des Droits sociaux. Elément indispensable, ce mécanisme de contrôle assujettit les Etats membres du Conseil de l'Europe au respect des droits. Il ne s'agit pas d'une simple déclaration d'intention puisque le comité veille à ce que

le droit et les pratiques des législations nationales soient en accord avec les dispositions de la Charte.

Malgré ses atouts, la Charte mettra du temps à s'imposer comme un texte fondamental et complémentaire de la Convention européenne des droits de l'homme. Alors que cette dernière est reconnue comme essentielle à la garantie des droits civils et politiques, et alors que toutes les deux s'inspirent de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Charte peine à se faire admettre par les Etats. Et ce malgré l'insistance du Comité européen des Droits sociaux, et la corrélation évidente qui existe entre les droits civils et politiques et les droits sociaux et économiques.

Dans une de ses conclusions, le Comité européen des Droits sociaux a d'ailleurs souligné ce qui suit :

- « la Charte sociale est un traité dans le domaine des droits de l'homme. Elle a pour objet, au niveau européen, en complément de la CEDH, de mettre en œuvre la Déclaration universelle de 1948. Elle témoigne du souci des Etats qui l'ont ratifiée de donner un sens à l'indivisibilité et à l'interdépendance des droits de l'homme. Dans cette perspective, il convient, tout en respectant la diversité des traditions nationales des Etats membres du Conseil de l'Europe, qui font la richesse de l'acquis social européen et qui ne sauraient être mises en cause ni par la Charte ni par les conditions de son application :
- a. de consolider l'adhésion aux valeurs communes que sont la solidarité, la nondiscrimination et la participation ;
- b. de dégager des principes autorisant la mise en œuvre des droits reconnus par la Charte de manière également effective dans l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. »<sup>5</sup>

En outre, il convient d'ajouter que l'appréhension des Etats d'être contraints d'uniformiser leurs pratiques sociales avec celles des autres Etats membres ne tient pas. En effet, la Charte veille à respecter la diversité des politiques sociales et des niveaux de croissance économique de chaque pays. Elle n'impose des droits que dans la mesure où ils peuvent être réellement et concrètement applicables. Certains droits énoncés par la Charte doivent être immédiatement applicables, et d'autres peuvent l'être progressivement, en fonction des possibilités de chacun. Tout dépend de la teneur du droit et de la lourdeur des modifications (législatives ou des infrastructures) envisagées pour sa mise en œuvre.

Il faudra attendre les années 1990 et l'adhésion des Etats d'Europe centrale et orientale pour qu'elle prenne sa pleine mesure. C'est également durant cette période que se précisera le rôle du Comité européen des Droits sociaux (Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne,

<sup>5.</sup> Conclusions 2006 du Comité européen des Droits sociaux, p. 10.

1991 ; STE n° 142), et gu'apparaîtra la procédure de réclamations collectives (Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, 1995 : STE n° 158). Cette possibilité offerte aux citoyens par le biais d'organisations internationales non gouvernementales donnera de l'ampleur et un nouveau souffle à la Charte. Cette dernière connaît véritablement une deuxième naissance avec l'adoption en 1996 de la Charte sociale européenne révisée (ci-après dénommée « la Charte révisée »), entrée en viqueur en 1999. Cette nouvelle Charte tend à remplacer progressivement la Charte originelle, au gré des ratifications des Etats.

Il a longtemps été reproché à la Charte originelle de 1961 de ne concerner que les guestions liées au travail et de ne pas tenir compte suffisamment de l'ensemble des droits sociaux. La Charte révisée précise davantage les droits qu'elle entend défendre, en s'inspirant des évolutions européennes et internationales survenues dans la reconnaissance de ces droits.

A ce jour, 43 Etats ont signé et ratifié la Charte (soit la version de 1961, soit la Charte révisée) sur 47 Etats membres du Conseil de l'Europe : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Fédération de Russie, Serbie, Suède, «l'ex-République vougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

Quatre Etats l'ont signée, sans l'avoir ratifiée : Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et Suisse

En signant une convention, l'Etat indique qu'il souscrit aux principes qui y sont énoncés et qu'il a l'intention de s'y soumettre. Mais cette signature n'engage en rien l'Etat, il n'exprime que sa volonté éventuelle de ratifier le texte. En revanche, la ratification entraîne une contrainte juridique pour l'Etat. Il est lié par la convention et doit en respecter les dispositions.

La description de l'environnement dans leguel s'inscrit la Charte nous permet de mieux appréhender son évolution. Il convient maintenant de s'arrêter davantage sur le contenu de la Charte, sur l'étendue des droits garantis et sur les obligations imposées aux Etats parties à la Charte.

#### 2. Droits et devoirs

#### Composition de la Charte

La Charte sociale européenne de 1961 est composée :

- d'un préambule et une partie I énonçant les 19 droits et principes;
- de 38 articles (parties II à V), dont 19 sur les droits et 19 sur les questions de procédure;
- d'une annexe.

La Charte révisée de 1996 est composée :

- d'un préambule en 31 points (partie I);
- de 46 articles: 31 articles numérotés de 1 à 31 sur les droits et 15 articles de A à O sur les questions de procédure (parties II à V);
- d'une annexe.

Les auteurs de la Charte révisée se sont inspirés des nombreuses évolutions du droit communautaire en matière de droits sociaux et de la jurisprudence dégagée par le Comité européen des Droits sociaux pour rédiger cette nouvelle version. Ils ont également incorporé les modifications apportées lors de l'ajout du Protocole additionnel en 1988, entré en vigueur en 1992.

Ainsi de nouveaux droits sont apparus, notamment :

- droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (article 1 du Protocole de 1988 et article 20 de la Charte révisée);
- droit des personnes âgées à une protection sociale (article 4 du Protocole de 1988 et article 23 de la Charte révisée);
- droit à la protection en cas de licenciement (article 24 de la Charte révisée);
- droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur (article 25 de la Charte révisée);
- droit à la dignité au travail (article 26 de la Charte révisée);
- droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement (article 27 de la Charte révisée);
- droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise et facilités à leur accorder (article 28 de la Charte révisée);

- droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs (article 29 de la Charte révisée) :
- droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30 de la Charte révisée):
- droit au logement (article 31 de la Charte révisée).

La Charte révisée renforce également le principe de non-discrimination en luttant pour l'égalité femmes/hommes, pour le droit des enfants et pour une meilleure protection des personnes handicapées.

Des étapes sont intervenues avant le passage à la nouvelle Charte avec le Protocole d'amendement de 1991 qui précise le rôle des organes de contrôle. mais surtout avec le Protocole additionnel de 1995. Ce dernier est essentiel. puisqu'il pose les principes de la procédure de réclamations collectives. Il s'agit d'un nouveau recours à la disposition des citoyens européens, et d'un pas important pour l'avancée de la démocratie.

Les droits énoncés par la Charte concernent tous les individus dans leur vie quotidienne. Outre le travail, qui est le domaine largement représenté, les autres dispositions concernent le citoyen dans la société. La Charte révisée est dans la lignée de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Elle s'est inspirée à la fois des valeurs de cette dernière et de la Convention européenne des droits de l'homme, en liant droits sociaux et droits de l'homme avec notamment les articles concernant la non-discrimination. Par cette spécificité, la Charte touche de près à la conception d'interdépendance des droits de l'homme qui était celle des auteurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

#### **Droits garantis**

La Charte sociale énonce et garantit un certain nombre de droits.

Les droits garantis inscrits dans la partie I de la Charte révisée ont été rassemblés ici en sept « piliers » regroupant :

- le logement :
  - accès à un logement d'un niveau suffisant, d'un coût abordable et avec des garanties juridiques suffisantes, en particulier pour les catégories les plus vulnérables;
  - procédures pour limiter les expulsions et garanties de recours ;

- en cas d'expulsion, respect de la dignité des personnes concernées ;
- abris d'urgence de qualité et en quantité suffisantes pour les personnes sans abri en attendant l'accès à un logement, et pour les enfants même en situation irrégulière;
- égalité d'accès des étrangers aux logements sociaux et aux aides au logement;
- construction de logements sociaux et/ou aides au logement pour les personnes aux revenus modestes et les catégories défavorisées;
- réduction des délais d'attribution et recours en cas de délais excessifs ;

#### la santé

- structure de soins accessible et efficace pour l'ensemble de la population;
- politique de prévention des maladies, y compris garantie d'un environnement sain ;
- élimination des risques en milieu professionnel pour assurer en droit et en pratique la santé et la sécurité au travail ;
- protection de la maternité;

#### l'éducation

- enseignement primaire et secondaire gratuit;
- gratuité et efficacité des services d'orientation professionnelle;
- accès à la formation initiale (enseignement secondaire général et professionnel), enseignement supérieur universitaire et non universitaire, formation professionnelle et continue;
- intégration scolaire des enfants handicapés ;
- accès à l'éducation et à la formation des personnes handicapées ;

#### l'emploi

- liberté de constituer des syndicats et des organisations d'employeurs pour défendre les intérêts économiques et sociaux des travailleurs et des employeurs; liberté individuelle d'y adhérer ou non;
- promotion de la consultation paritaire, de la négociation collective, de la conciliation et de l'arbitrage volontaire;
- droit de grève ;
- interdiction du travail forcé;
- interdiction du travail des enfants de moins de 15 ans ;
- conditions de travail spécifiques entre 15 et 18 ans ;

- droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris;
- politique économique et sociale pour assurer le plein emploi :
- conditions de travail équitables en matière de rémunération et de durée du travail :
- protection contre le harcèlement sexuel et moral;
- protection en cas de licenciement;
- accès à l'emploi pour les personnes handicapées :
- la protection juridique et sociale
  - statut juridique de l'enfant;
  - traitement des jeunes délinquants ;
  - protection contre la violence et la maltraitance :
  - interdiction de toute forme d'exploitation (sexuelle ou autre);
  - protection juridique de la famille (égalité des époux, égal traitement des enfants, protection des enfants en cas de rupture de la famille) :
  - droit à la sécurité sociale, à l'assistance sociale et à des services sociaux:
  - droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
  - garde d'enfants ;
  - droits des personnes âgées : ressources suffisantes, services et facilités, logement, santé, respect de la vie privée dans les institutions;
- la circulation des personnes
  - droit au regroupement familial :
  - droit de sortie des nationaux :
  - limitation des circonstances permettant l'expulsion et garanties procédurales en cas d'expulsion;
  - simplification des formalités d'immigration;
- la non-discrimination.

Les droits énoncés dans la Charte doivent être garantis à tous, y compris aux étrangers résidant et/ou travaillant légalement, sans distinction fondée sur la race, le sexe, l'âge, la couleur, la langue, la religion, les opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, l'état de santé ou encore l'appartenance ou non à une minorité nationale ou toute autre situation.

A chaque pilier correspondent des droits. Les articles de la Charte précisent la manière de les garantir. La partie I de la Charte énonce les droits qui constituent des objectifs à atteindre. La partie II énonce les obligations correspondant à ces droits que les Etats s'engagent à respecter.

#### **Contraintes**

La Charte est le texte supranational qui dessine les contours les plus larges en matière de droits économiques et sociaux. Non seulement elle énonce des dispositions, mais elle veut s'assurer de leur bonne application par les Etats en prévoyant un organe de contrôle et en créant des obligations pour sa mise en œuvre. En effet, elle ne se contente pas d'être un catalogue de droits, mais, comme le souligne le Comité européen des Droits sociaux dans une de ses décisions, « 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 »<sup>6</sup>.

Les Etats souhaitant être parties à la Charte sociale européenne et/ou à la Charte sociale européenne révisée doivent se plier à certaines règles. Ils signent en quelque sorte un contrat, créant des droits et des devoirs. En ratifiant la Charte, ils peuvent se prévaloir de leur engagement de respecter les droits sociaux dans leur pays. Ainsi, ils peuvent justifier auprès de la communauté européenne et internationale qu'ils respectent l'Etat de droit et le bon fonctionnement de la démocratie. Ils garantissent également qu'ils mettront tout en œuvre pour assurer à leurs citoyens des conditions de vie décentes. La Charte rend crédible la viabilité de leur Etat, et leur confère une assise européenne. Des experts sont envoyés régulièrement dans les Etats non encore parties pour les convaincre des avantages de l'adhésion à la Charte. Pour les Etats déjà parties, ces personnes leur expliquent l'intérêt de compléter la liste des dispositions qu'ils ont déjà acceptées, étendant ainsi le nombre de droits garantis.

#### **Dispositions obligatoires**

Les Etats candidats doivent « montrer patte blanche » pour être acceptés par les Etats membres. Pour ratifier la Charte, les Etats doivent d'abord être membres du Conseil de l'Europe, donc être engagés par les trois buts

<sup>6.</sup> Commission internationale de juristes, CIJ c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999.

statutaires de l'Organisation : démocratie, prééminence du droit et respect des droits de l'homme. De plus, ils doivent accepter certaines dispositions de la Charte qui constituent un socle minimal.

Ainsi, pour la Charte révisée, les pays doivent au moins accepter six des neuf dispositions suivantes:

- droit au travail (article 1);
- droit syndical (article 5);
- droit de négociation collective (article 6);
- droit des enfants et adolescents à la protection (article 7);
- droit à la sécurité sociale (article 12) :
- droit à l'assistance sociale et médicale (article 13) :
- droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16):
- droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (article 19):
- droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (article 20).

Ces articles constituent ce qui est habituellement appelé le « noyau dur » de la Charte.

On peut remarquer que les droits indispensables à une condition de vie décente ne font pas partie des dispositions obligatoires, tels que : le droit à une rémunération équitable (article 4), le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30) et le droit au logement (article 31).

Les Etats doivent également choisir des articles ou paragraphes supplémentaires parmi les autres dispositions. L'ensemble doit compter au minimum 16 articles ou 63 paragraphes numérotés.

#### Une marge d'appréciation

Les Etats acceptent ensuite, en plus des articles précédemment cités, ceux qu'ils entendent mettre en œuvre. Ce mécanisme leur procure une certaine souplesse et leur permet de répondre aux conditions requises par les autres dispositions au fur et à mesure de leur développement social et économique. Ce système leur donne la possibilité d'évoluer à leur rythme, tout en facilitant leur adhésion à la Charte.

Une marge d'appréciation leur est également octroyée dans la mise en œuvre des dispositions choisies. Par ailleurs, pour certains droits de la Charte particulièrement complexes à mettre en œuvre, il est nécessaire de prévoir des délais différents en fonction des données économiques des pays. Par exemple, la mise en œuvre de la Charte se fait évidemment de manière différente en Allemagne, qui a eu le temps de se construire politiquement et économiquement, et en Bosnie-Herzégovine qui a été victime d'une guerre il y a une vingtaine d'années. En outre, l'édification de chaque démocratie a dépendu d'orientations et de choix politiques uniques. Il ne convient donc pas d'imposer une politique sociale uniforme à tous. La vocation de la Charte est de créer des droits et d'être suffisamment souple pour que les Etats puissent s'y retrouver, sans pour autant remettre en cause leur processus de construction

#### Des droits concrets

Mais souplesse ne signifie pas légèreté, et la Charte impose des obligations de mise en œuvre, afin d'assurer l'exercice effectif des droits garantis. Il s'agit de droits fondamentaux qui requièrent un instrument de contrôle. Le Comité européen des Droits sociaux est chargé de surveiller leur respect. Le rôle du comité est aussi de donner une interprétation plus précise des articles de la Charte. Ainsi, dans l'introduction de la partie I de la Charte révisée, il est écrit :

« Les Parties reconnaissent 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 suivants (...). »

Le Comité européen des Droits sociaux estime nécessaire de dégager une jurisprudence pour préciser le contenu de la Charte. Il insiste sur la notion d'obligation afin que l'application des droits ne soit pas négligée. Dans une de ses décisions, il apporte la précision suivante :

« (...) l'obligation incombant aux Etats parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques, mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte. »7

La Charte crée aussi d'autres devoirs, l'obligation d'adapter la législation et les pratiques afin qu'elles soient conformes aux dispositions énoncées et aux conclusions rendues par le comité. Pour respecter le droit, il faut l'inclure dans la norme interne afin qu'il soit reconnu par tous et pour tous. D'autre part, le gouvernement en place doit agir et proposer des solutions financières et pratiques afin de remplir les conditions exigées par la Charte.

Afin que l'application des droits soit clairement encadrée, le comité a également insisté sur le délai de leur mise en œuvre dans plusieurs décisions. Il estime que des « échéances raisonnables » doivent être fixées en « utilisant au mieux les ressources que [l'Etat] peut mobiliser »9. Les Etats ne peuvent pas repousser indéfiniment la mise en pratique des droits.

#### Impact des droits

La notion de délai est importante parce qu'il faut que les droits garantis soient respectés, surtout pour les personnes vivant dans les conditions les plus précaires. Lorsque des droits sont établis pour un certain groupe de personnes, les Etats doivent veiller à ce que les autres personnes n'en bénéficiant pas encore n'en supportent pas un préjudice. Le Comité européen des Droits sociaux insiste sur ce point en indiquant :

« (...) les Etats parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande, ainsi que sur les autres personnes concernées. »10

<sup>7.</sup> Mouvement international ATD Quart Monde c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007.

<sup>8.</sup> Mouvement international ATD Ouart Monde c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007.

<sup>9.</sup> Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003.

<sup>10.</sup> Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003.

Il s'agit de tenir compte de toutes les données (économiques, administratives...), mais aussi des situations particulièrement urgentes pour tenter de mettre rapidement en place les droits garantis par les dispositions ratifiées

#### Restrictions

Il est une restriction, et non des moindres, à l'application de la Charte sociale de 1961, et à celle de 1996. Alors que la Convention européenne des droits de l'homme concerne tous les citoyens quels que soient leur nationalité et leur lieu de résidence, la Charte ne couvre, outre les citoyens de chaque Etat partie, « les étrangers (...) [que] dans la mesure où ils sont ressortissants des autres [Etats] parties résidant ou travaillant régulièrement sur le territoire de la partie intéressée »<sup>11</sup>. Ainsi, plusieurs conditions sont nécessaires pour pouvoir revendiquer des droits sociaux et économiques. Par exemple, un travailleur sans papiers ivoirien ne peut pas alléguer la violation d'un de ses droits sociaux par un Etat partie.

Le Comité européen des Droits sociaux a constaté, dans une conclusion rendue en 2004, que ces droits étaient toutefois garantis :

« soit par la ratification de traités en matière de droits de l'homme, en particulier la CEDH, soit par l'adoption de règles en droit interne, constitutionnelles, législatives ou autres, qui n'établissent pas de distinction entre les personnes (...) mentionnées dans l'annexe et les autres étrangers ».

En fait, il faut donc que les droits des étrangers non ressortissants des Etats parties soient garantis dans un autre texte international, car la Charte ne peut, par sa formulation, les prendre en compte.

### Vers une incorporation dans le système juridique interne?<sup>12</sup>

La prise en compte par les juges nationaux des dispositions de la Charte permettrait que les droits sociaux soient véritablement reconnus. Or, pour l'instant, parmi les textes du Conseil de l'Europe, seule la

<sup>11.</sup> Voir l'annexe de la Charte de 1961, et de la Charte révisée.

<sup>12.</sup> Voir le chapitre 3. 2 (La Charte sociale européenne et les normes nationales) du présent ouvrage.

Convention européenne des droits de l'homme a un effet direct. Les juges nationaux s'y réfèrent et l'appliquent. La Charte sociale ne bénéficie pas encore de cette faveur, et les juges nationaux se montrent encore réticents à son encontre, même si l'on constate depuis peu une évolution en la matière

Cependant, malgré ces difficultés, on peut noter qu'il existe d'autres moyens de faire respecter les droits garantis par la Charte. Ainsi, les décisions de non-conformité et les constats de violation du Comité européen des Droits sociaux amènent généralement à une modification de la législation. Dans le meilleur des cas, les Etats font évoluer leurs normes avant que la décision du comité soit rendue. Ainsi, une loi a inspiré la modification de la législation en vigueur au Portugal en reconnaissant le droit syndical aux policiers portugais, alors que le Conseil européen des syndicats de police avait déposé une réclamation collective<sup>13</sup>.

Les conclusions du Comité européen des Droits sociaux sont le plus souvent prises très au sérieux par les Etats parties à la Charte, même si elles ne sont pas toutes rapidement prises en compte. Le cas échéant, ils suivent les recommandations du Comité des Ministres et font évoluer leurs normes pour être conformes aux dispositions qu'ils ont ratifiées.

En outre, les conclusions rendues par le comité après examen des rapports nationaux, ainsi que les décisions adoptées dans la procédure des réclamations collectives, sont publiques. Les individus ou les organisations pourraient donc les invoquer devant une juridiction nationale

Par ailleurs, il est arrivé que la Cour européenne des droits de l'homme interprète la CEDH en tenant compte de la Charte sociale. La Cour est régulièrement amenée à statuer sur des affaires avant trait indirectement à des droits sociaux. Elle s'inspire alors des dispositions de la Charte et de la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux pour rendre son arrêt. Ainsi, dans un arrêt rendu en 1979, la Cour a noté qu'elle ne pouvait « écarter telle ou telle interprétation de la Convention européenne des

<sup>13.</sup> Réclamation Conseil européen des syndicats de police c. Portugal, nº 11/2001, décision sur le bien-fondé du 21 mai 2002.

droits de l'homme pour le simple motif qu'à l'adopter on risquerait d'empiéter sur la sphère des droits économiques et sociaux »<sup>14</sup>.

Or, la Cour se trouve souvent amenée à porter un regard sur les législations nationales, tout en respectant les traditions du droit interne de chaque Etat, et les arrêts rendus peuvent influencer ceux pris par les juges nationaux. Les normes nationales évoluent peu à peu sous l'influence de la Cour. On peut espérer que les décisions relatives aux droits sociaux susciteront davantage d'écho.

Après avoir clarifié la notion de droits garantis et recensé les obligations auxquelles les Etats doivent s'astreindre, on peut distinguer désormais les différents instruments existant au service des droits sociaux.

# 3. Les liens avec la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des traités de l'Onu et des conventions de l'OIT

Les droits économiques et sociaux ne sont pas toujours bien reconnus par les Etats à travers le monde. Néanmoins, de nombreux traités ont été élaborés par des organisations internationales afin de tenter de leur conférer une place plus importante.

## Liens avec la Convention européenne de droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Les liens avec la CEDH ont été déjà traités précédemment, mais quelques précisions méritent d'être ajoutées. On a vu que les droits reconnus par la Charte sociale étaient le prolongement des droits civils et politiques. On trouve, de plus, des droits sociaux dans la CEDH et dans ses protocoles additionnels.

<sup>14.</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Airey c. Irlande, 9 octobre 1979, Série A, vol. 32.

Ainsi, la thématique du travail apparaît à l'article 4, paragraphe 2, de la CEDH

#### Article 4 - Interdiction de l'esclavage et du travail forcé [CEDH]

2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.

Cet article a trait à la privation de liberté, mais il n'en ressort pas moins que cette disposition rejoint l'article 1, paragraphe 2, de la Charte sociale.

#### Article 1 - Droit au travail [Charte sociale]

2. [Les Parties s'engagent] à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris :

On notera que le « ton » des deux articles est légèrement différent. La disposition de la Charte paraît plus nuancée à cause de la formulation « s'engagent à ». Mais ce serait oublier que ce droit fait partie des dispositions du « noyau dur » de la Charte.

Il en est de même pour l'article 11, paragraphe 1, de la CEDH et pour l'article 5 de la Charte

#### Article 11 - Liberté de réunion et d'association [CEDH]

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

#### Article 5 – Droit syndical [Charte sociale]

En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties [contractantes] s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. (...)

Le parallèle entre les deux articles met en évidence la difficulté qu'il peut y avoir à distinguer les droits civils et politiques des droits sociaux.

Ces quatre articles se trouvent dans le corps des textes de la CEDH et de la Charte (originelle et révisée). Cela souligne leur importance et leur caractère obligatoire. On peut aussi relever que, grâce à deux protocoles additionnels à la CEDH, il existe encore des corrélations entre les deux conventions.

Dans le Protocole additionnel à la CEDH (entré en vigueur en 1954; STE n° 9), l'article 2, intitulé « Droit à l'instruction », traite de l'un des droits garantis aux citoyens par la Charte sociale (article 10). On remarquera les formulations des deux textes. Celle de la CEDH est négative (« nul ne peut ») alors que celle de la Charte est positive, elle pose des droits. Par ailleurs, les droits énoncés couvrent des domaines plus vastes.

#### Article 2 – Droit à l'instruction [Protocole additionnel à la CEDH]

Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.

#### Education: droits garantis par plusieurs dispositions de la Charte

- enseignement primaire et secondaire gratuit ;
- gratuité et efficacité des services d'orientation professionnelle ;
- accès à la formation initiale (enseignement secondaire général et professionnel), enseignement supérieur universitaire et non universitaire, formation professionnelle et continue;
- mesures particulières en faveur des étrangers résidents ;
- intégration scolaire des enfants handicapés ;
- accès à l'éducation et à la formation des personnes handicapées.

Le Protocole n° 12 (entré en vigueur en 2005 ; STE n° 177), quant à lui, étend les droits à la non-discrimination garantis par l'article 14 de la CEDH. Cette disposition est reprise de manière beaucoup plus étendue et plus générale dans le Protocole n° 12. Les auteurs de ce dernier ont jugé nécessaire d'en développer la portée. En outre, l'article 14 ne peut être invoqué qu'en liaison avec un autre article de la CEDH alors que les articles du Protocole n° 12 peuvent être invoqués seuls. Ce protocole a été ratifié par 18 Etats membres.

#### Article 1 – Interdiction générale de la discrimination [Protocole n° 12 à la CEDH]

- 1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation
- 2. Nul ne peut faire l'obiet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1.

On retrouve ce thème dans un article « obligatoire » de la Charte sociale révisée, l'article 20, spécifique au travail, intitulé « Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe ». Mais il en est surtout fait mention dans l'article E (partie V) de la Charte révisée. La non-discrimination concerne alors l'ensemble des dispositions.

#### Article E – Non-discrimination [Charte sociale européenne révisée]

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.

On a beaucoup insisté sur l'interaction qui existe entre les droits sociaux et les droits civils et politiques. Cette démonstration en est une des nombreuses preuves.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a tenté à deux reprises de rapprocher la CEDH et la Charte car elle croit à l'indivisibilité de ces deux générations de droits.

Ainsi, dans une recommandation de 1999<sup>15</sup>, l'Assemblée parlementaire souhaite que soit ajouté un protocole additionnel à la CEDH où figureraient

<sup>15.</sup> Recommandation 1415 du 23 juin 1999, relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif aux droits sociaux fondamentaux.

de nouveaux droits sociaux. Elle estime que ce protocole :

« (...) permettrait de pallier les lacunes existantes, et constituerait un instrument de renforcement de la cohésion sociale, notamment pour combler le fossé des inégalités et établir des sauvegardes au profit des groupes les plus vulnérables de la société. L'élaboration d'un tel protocole constitue pour le Conseil de l'Europe le défi du prochain millénaire ».

Or l'Assemblée parlementaire avait déjà fait une recommandation en 1998<sup>16</sup> intitulée « Avenir de la Charte sociale européenne » où elle préconisait d'améliorer le dispositif existant. Les suggestions concernaient l'étendue de l'applicabilité de la Charte « à toutes les personnes résidant sur le territoire des Etats signataires, peu importe qu'elles soient originaires d'un autre Etat signataire ou d'un Etat non membre du Conseil de l'Europe ». Par ailleurs, la création d'une cour similaire à la Cour européenne des droits de l'homme, mais entièrement consacrée aux droits sociaux lui paraissait nécessaire. Ces droits seraient alors véritablement opposables. En outre, l'Assemblée parlementaire a proposé d'intégrer certains droits sociaux à la CEDH. Ces recommandations sont restées jusqu'à présent lettre morte.

Les Etats ont souvent accepté de ratifier la Charte parce qu'elle demeure suffisamment souple. Ils craignent souvent de devoir engager de lourds investissements financiers qu'ils ne sont pas tous prêts à entreprendre. Enfin, ce qui se révélerait bénéfique pour le respect des droits sociaux serait plutôt perçu par les Etats comme une pression supplémentaire, surtout si les individus peuvent astreindre les Etats à mettre en place ces droits sociaux grâce à une cour de justice.

#### Liens avec l'Union européenne

L'Union européenne a aussi sa Charte des droits fondamentaux (ci-après la Charte de l'Union européenne). Elle a été adoptée le 7 décembre 2000 lors du Sommet de Nice, puis reproclamée le 12 décembre 2007 au Parlement européen de Strasbourg et a acquis une force contraignante en décembre 2009, avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

<sup>16.</sup> Recommandation 1354 du 28 janvier 1998.

Précédemment, en 1989, un texte consacré aux droits sociaux, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. avait été signé par la plupart des Etats membres de ce qui était encore la Communauté économique européenne (CEE). Les rédacteurs de cette charte souhaitaient alors ajouter une dimension sociale à la base économique de la CEE. Néanmoins, ce texte ne couvrait pas tous les droits sociaux. Il ne concernait que les droits des travailleurs et la place du travail dans la société, et il n'était pas contraignant.

Les droits garantis par cette charte étaient :

- libre circulation:
- emploi et rémunération;
- amélioration des conditions de vie et de travail :
- protection sociale:
- liberté d'association et négociation collective;
- formation professionnelle;
- égalité de traitement entre les hommes et les femmes ;
- information, consultation et participation des travailleurs;
- protection de la santé et de la sécurité dans le milieu du travail;
- protection des enfants et des adolescents ;
- personnes âgées;
- personnes handicapées.

En fait, ce texte constituait avant tout un catalogue d'obiectifs à atteindre par les Etats. Ce n'était pas un acte juridique. Il représentait simplement une déclaration solennelle des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres

La Charte des droits fondamentaux de 2000 a le mérite de reprendre l'ensemble des droits civils, politiques, économiques et sociaux dans un même texte, sans hiérarchie entre eux. En effet, ses rédacteurs ont estimé qu'il était temps pour l'Union européenne de se doter d'un instrument consacré aux droits de l'homme dans leur diversité. Ils souhaitaient également leur donner force et visibilité en les réunissant dans un socle commun.

Cette nouvelle charte est fondée sur différents textes, tels que la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, les Constitutions des Etats membres de l'Union européenne et d'autres conventions internationales ratifiées par ses Etats membres.

Elle reprend un certain nombre de droits présents dans ces textes, sans les développer ni en proposer de nouveaux. Ainsi, on peut déplorer l'absence de certains droits, comme le droit au logement ou encore celui des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques. Leur mention dans ce texte permettrait à ces minorités d'exister aux yeux des Etats membres et d'être davantage prises en considération.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est composée de 54 articles regroupés en six chapitres, intitulés : « Dignité », « Libertés », « Egalité », « Solidarité », « Citoyenneté », et « Justice ».

Les droits garantis par cette nouvelle charte sont rassemblés dans trois « corbeilles » :

- droits civils ;
- droits politiques ;
- droits économiques et sociaux.

En dépit des espoirs des auteurs, la valeur contraignante du texte n'est pas à la hauteur des espérances. L'article 6, paragraphe 1, du Traité de Lisbonne stipule :

« L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adoptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. »

La Charte de l'Union européenne a la même valeur que les autres traités signés par les Etats membres de l'Union européenne, ce qui signifie que, en cas de violation alléguée d'une de ses dispositions par un Etat membre, la Commission européenne ou un autre Etat membre pourra porter l'affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne.

En outre, le même article 6 prévoit que « les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités ». D'ailleurs, la Charte de l'Union européenne ne s'applique

qu'aux normes juridiques qui sont édictées par l'Union européenne et pas aux normes législatives ou réglementaires de la compétence des autorités nationales. Ainsi, il semble que cette charte n'impose aucune nouvelle contrainte aux Etats mais qu'elle permettra d'assurer que les textes de l'Union européenne respectent pleinement les droits fondamentaux.

En revanche, une réelle avancée est en œuvre avec l'ouverture du dialogue, depuis juillet 2010, entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Elle concerne l'adhésion de celle-ci à la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 6 du Traité de Lisbonne de l'Union européenne et l'article 17 du Protocole n° 14 à la CEDH (STE n° 194) prévoient que cette adhésion soit réalisée. Elle doit permettre aux droits fondamentaux consacrés par la CEDH d'être mieux respectés par les Etats membres de l'Union européenne.

Aujourd'hui, l'Union européenne dispose de sa propre organisation juridictionnelle, dont la Cour de justice européenne est la plus haute instance. Une adhésion donnera la possibilité à la Cour européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe de statuer sur les cas de non-respect des dispositions de la CEDH par l'Union européenne. Un citoyen pourra saisir la Cour, une fois toutes les voies de recours nationales épuisées.

Jusqu'à présent, les droits fondamentaux de la CEDH devaient être obligatoirement respectés par les Etats membres de l'Union européenne, mais la Cour européenne des droits de l'homme (du Conseil de l'Europe) ne pouvait pas statuer sur des requêtes alléquant une violation de la Convention par des textes juridiques de l'Union européenne.

La prise en compte de la CEDH par l'Union européenne représentera une évolution indiscutable. Il serait souhaitable que la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe profite de ce progrès, c'est-à-dire que l'Union européenne adhère aussi à la Charte sociale du Conseil de l'Europe.

# Liens avec des traités de l'Organisation des Nations Unies (Onu)

L'Onu, organisation internationale fondée en 1945, a pour objectif de maintenir la paix dans le monde. Elle œuvre pour une coopération entre

#### Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'Onu

- article 1 : droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ;
- article 3 : égalité entre hommes et femmes concernant les droits économiques, sociaux et culturels ;
- article 6 : droit au travail et à la formation ;
- article 7 : droit à des conditions de travail justes et favorables ;
- article 8 : liberté syndicale ;
- article 9 : droit à la sécurité sociale ;
- article 10 : droit de la famille ;
- article 11 : droit à un niveau de vie suffisant ;
- article 12 : droit à la santé;
- article 13 : droit à l'éducation ;
- article 14 : gratuité de l'enseignement primaire.

les Etats en matière de droit, de sécurité, de développement économique, de progrès social et de droits de l'homme à un niveau international. Tous les pays de la planète, ou presque, sont membres de l'Onu. Cette organisation est à l'origine de nombreux textes, dont tous ne sont pas ratifiés ni signés par l'ensemble des Etats. Chaque convention énumère un certain nombre de droits relatifs à une thématique précise. Le défaut de valorisation des droits sociaux à travers le monde a suscité l'élaboration d'un certain nombre de traités. Ainsi, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été adopté en 1966. Les droits garantis par ce texte reprennent en partie ceux de la Charte sociale européenne.

A la différence du Conseil de l'Europe, l'Onu a choisi de rédiger deux textes, certes distincts, mais complémentaires, au même moment.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté également en 1966, couvre des droits relativement similaires à ceux garantis par la CEDH, tels que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (article 1), le droit à la vie (article 6), l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 8), le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 18), etc.

Un texte fondamental a également été élaboré pour défendre les droits des femmes, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, appelée aussi Convention CEDAW

(Convention on the Elimination of Discrimination against Women), adoptée en 1979 ; le préambule stipule :

« Rappelant que la discrimination à l'encontre des femmes viole les principes de l'égalité des droits et du respect de la dignité humaine, qu'elle entrave la participation des femmes, dans les mêmes conditions que les hommes, à la vie politique, sociale, économique et culturelle de leur pays, qu'elle fait obstacle à l'accroissement du bien-être de la société et de la famille et qu'elle empêche les femmes de servir leur pays et l'humanité dans toute la mesure de leurs possibilités (...) ».

La Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, quant à elle, énonce des droits civils, politiques, culturels, économiques et sociaux qui doivent être reconnus aux enfants de moins de 18 ans

Une catégorie de population vulnérable, les travailleurs migrants, méritait également qu'une convention leur soit consacrée. C'est chose faite en 1990 avec l'adoption de la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Cette population subit des conditions de vie et de travail particulièrement inhumaines. En général, les Etats ne prennent pas suffisamment en compte leur situation. Cette convention distingue les travailleurs migrants en situation régulière et ceux en situation irrégulière sur un territoire, tout en leur octroyant des droits fondamentaux similaires, comme la liberté de pensée, de conscience et de religion. Elle insiste également sur la nécessité de leur fournir des conditions de travail identiques à celles des ressortissants du pays d'accueil.

Plus récemment, en 2006, l'Onu a adopté la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Leurs droits étaient déjà stipulés dans d'autres textes, mais sont rédigés pour la première fois dans une convention spécifique aux personnes handicapées. Elle énonce des principes comme « le respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes : la non-discrimination : la participation et l'intégration pleines et effectives à la société; l'égalité des chances; l'accessibilité; le respect du développement des capacités de l'enfant handicapé et le respect du droit des enfants handicapés à préserver leur identité ».

Toutes ces conventions, et d'autres encore, consacrent des droits sociaux. Néanmoins, leur application n'est contrôlée que par un système de rapports nationaux adressés à un comité chargé d'étudier si les situations dans chaque Etat partie sont conformes aux dispositions des conventions. Lorsqu'il existe une possibilité de recours des individus ou des groupes d'individus, cela n'est prévu que dans des protocoles additionnels, moins souvent ratifiés que les conventions.

# Liens avec des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT)

L'OIT a été créée en 1919, et rattachée à l'Onu depuis 1946. Les Etats membres de l'OIT sont au nombre de 183. Cette organisation a pour objectif de mettre en place des normes internationales du travail afin de garantir des conditions de travail justes et décentes pour tous. Environ 200 conventions ont été élaborées depuis sa création autour de nombreuses problématiques liées au travail. Toutes n'ont pas été ratifiées par les Etats membres, cependant beaucoup l'ont été.

Ainsi, on peut relever huit conventions appelées « fondamentales » par l'OIT, et remarquer le nombre d'Etats les ayant ratifiées :

- la Convention sur le travail forcé (1930), ratifiée par 174 pays;
- la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), ratifiée par 150 pays;
- la Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiée par 160 pays;
- la Convention sur l'égalité de rémunération (1951), ratifiée par 168 pays ;
- la Convention sur l'abolition du travail forcé (1957), ratifiée par 171 pays ;
- la Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958), ratifiée par 169 pays;
- la Convention sur l'âge minimum (1973), ratifiée par 157 pays;
- la Convention sur les pires formes de travail des enfants (1999), ratifiée par 173 pays.

De plus, il existe des conventions concernant des catégories d'emplois spécifiques (par exemple : les mines, l'agriculture, la pêche, les hôtels/ restaurants, les infirmiers...), des catégories de personnes particulières (enfants, personnes handicapées, etc.), ou encore des conditions de dangerosité précises (accidents industriels, amiante...). La spécificité

de l'OIT et de ses conventions fait que les dispositions énoncées sont davantage développées que dans la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, qui a pour vocation d'englober l'ensemble des droits économiques et sociaux.

Néanmoins, on trouve dans les mécanismes de contrôle propres à l'OIT des ressemblances avec ceux de la Charte sociale européenne. Les Etats parties à telle ou telle convention soumettent des rapports réguliers sur les mesures législatives ou les pratiques qu'ils ont mises en place pour l'exécution des dispositions souscrites. Une recommandation leur est adressée si la situation n'est pas conforme. Les Etats présentent également les mesures prises dans des domaines particuliers alors qu'ils n'ont pas ratifié la convention y relative. Dans ce cas, ils proposent des objectifs à atteindre, ils n'y sont pas contraints mais sont fortement encouragés à les mettre en œuvre.

Par ailleurs, la Charte sociale européenne révisée du Conseil de l'Europe s'est inspirée de la procédure de réclamation existant au sein de l'OIT. En effet, des organisations d'employeurs ou de travailleurs, nationales et internationales, peuvent présenter un dossier alléquant une violation d'un ou plusieurs droits par un Etat partie. Tout comme dans la procédure de réclamations collectives de la Charte, les individus ne peuvent pas déposer de réclamations.

Une autre possibilité existe, la procédure de plainte, qui permet à un Etat partie à une convention de formuler une plainte pour non-respect d'une convention contre un autre Etat partie à la même convention. Le conseil d'administration adresse alors une recommandation à l'Etat concerné si le cas est avéré.

Un autre lien peut être relevé entre les deux organisations. En effet, la Charte sociale profite de l'expertise de l'OIT en donnant une place à un observateur de cette organisation au sein du Comité européen des Droits sociaux, ainsi qu'il est précisé dans l'article 26 de la Charte sociale : « L'Organisation internationale du travail sera invitée à désigner un représentant en vue de participer, à titre consultatif, aux délibérations du Comité d'experts. » Lors de l'examen des rapports nationaux soumis au comité et des réclamations collectives, cet observateur pourra donner son avis sur l'affaire traitée.

Le Conseil de l'Europe bénéficie également d'un statut d'observateur à l'Onu, et coopère avec plusieurs organisations spécialisées rattachées à cette institution, telles que l'Unesco, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'OIT.

# Chapitre 2 – Le Comité européen des Droits sociaux

Les droits garantis par la Charte sociale ne peuvent être véritablement effectifs pour les citoyens que s'il existe un mécanisme de contrôle. Le Comité européen des Droits sociaux parvient à veiller à la bonne application de la Charte grâce au système des rapports et grâce aux affaires portées devant lui par des syndicats ou des organisations internationales non gouvernementales sous forme de réclamations collectives. Il est important de connaître le fonctionnement et la composition du comité afin de pouvoir s'arrêter sur la procédure de réclamations collectives. Il s'agira ensuite de l'illustrer avec un exemple concret.

Le Comité européen des Droits sociaux, anciennement appelé « Comité d'experts indépendants »<sup>17</sup>, est prévu par la Charte sociale de 1961. Il est l'instance de régulation de la Charte sociale, il s'assure de la bonne application dans les Etats parties, et promeut sa mise en œuvre et sa reconnaissance.

# Composition du Comité européen des Droits sociaux

La composition et les missions du Comité européen des Droits sociaux sont définies dans la Charte de 1961, et clarifiées par le Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne (Protocole de Turin, 1991; STE n° 142). Les compétences du Comité gouvernemental et de l'Assemblée parlementaire ont aussi été revues.

Cette clarification était nécessaire pour asseoir la crédibilité du comité. En effet, jusqu'alors le Comité gouvernemental donnait également son avis sur

<sup>17.</sup> Voir l'annexe I, allocution d'ouverture lors de la première session du Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne, le 16 décembre 1966.

l'interprétation des dispositions. Or ce dernier est composé de représentants des Etats, qui se trouvaient alors juges et parties, appréciant l'application de dispositions de leur pays et celle des autres Etats. Les conclusions données par le Comité gouvernemental étaient, de fait, différentes de celles du Comité européen des Droits sociaux.

La nouveauté du Protocole de Turin est de revoir le rôle du Comité européen des Droits sociaux et de le désigner comme étant le seul « compétent pour procéder à une appréciation juridique de la conformité des législations et des pratiques nationales avec la Charte »18. Ce protocole n'est pas encore ratifié par tous les Etats parties, mais il est déjà appliqué, conformément à la décision du Comité des Ministres du 11 décembre 1991.

Le Comité européen des Droits sociaux est composé de 15 membres indépendants et impartiaux, élus par le Comité des Ministres pour un mandat de six ans renouvelable une fois. Selon une disposition du Protocole de Turin. les membres du comité devraient être élus par l'Assemblée parlementaire, mais cette décision est la seule à ne pas être encore appliquée.

Les futurs membres doivent faire une déclaration solennelle avant leur prise de fonction :

« Je déclare solennellement que j'exercerai mes fonctions de membre du Comité conformément aux exigences d'indépendance, d'impartialité et de disponibilité inhérentes à ce mandat et que j'observerai le secret des délibérations du Comité. »

Les membres sont « d'une compétence reconnue dans les matières sociales nationales et internationales »<sup>19</sup>. Actuellement, ce sont des magistrats ou des professeurs spécialistes en droit public ou privé, ou en droit du travail et droit européen.

# Le rôle du Comité européen des Droits sociaux

Le comité traite les rapports nationaux des Etats parties et les réclamations collectives, et par ailleurs il organise des missions de sensibilisation sur les avantages de la Charte auprès des Etats.

<sup>18.</sup> Claire Dubois-Hamdi, 2000.

<sup>19.</sup> Article 3 du Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne (Protocole de Turin), de 1991.

Après avoir examiné les rapports et effectué ces recherches, le comité rend ses « conclusions » chaque année, article par article, pays par pays, et les réunit dans un document rendu public et disponible sur le site internet de la Charte sociale<sup>20</sup>. Dans ses conclusions, le comité relève les dispositions acceptées qui ne sont pas correctement mises en œuvre par les Etats et vérifie que les situations identifiées comme non conformes à la Charte lors de précédents cycles de contrôle ont été mises en conformité. Ce travail ne peut être remis en cause par les Etats. Or, les Etats parties à la Charte reprochent parfois aux membres du comité de proposer une interprétation trop extensive des dispositions de la Charte.

Si les recherches ne donnent pas l'assurance de cette mise en conformité, le comité rend une décision défavorable. Les conclusions concernant un Etat comportent généralement plusieurs conclusions de non-conformité en même temps, qui mettent en évidence la violation de certains points de droit ou des situations plus graves. Néanmoins, lorsque les informations données par les Etats ne sont pas assez claires ou pas assez étoffées, le comité peut ajourner sa décision. Il accorde alors un délai supplémentaire à l'État.

#### Les séminaires

Le Comité européen des Droits sociaux est chargé de surveiller la bonne application de la Charte sociale européenne, mais aussi d'améliorer sa connaissance par les Etats, qu'ils soient ou non parties à la Charte. Il assiste donc les Etats et leur explique les différentes modalités d'application de la Charte afin qu'ils se l'approprient et la respectent au mieux. Dans ce cadre, il est amené, depuis 1994, à organiser diverses conférences pour informer les Etats au sein du Conseil de l'Europe, ou à se rendre dans les Etats. Lors de séminaires d'information et de séminaires techniques, des membres du comité expliquent les droits de la Charte et les engagements qui résultent de sa ratification.

Les « séminaires pour l'établissement des premiers rapports » sont destinés aux nouveaux Etats parties afin qu'ils rassemblent les données adéquates dans leur rapport national, par la suite examiné par le comité dans sa mission de contrôle. Le Comité des Ministres met à la disposition des Etats un

<sup>20.</sup> http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsIndex\_fr.asp.

Les rapports établis sur la base du présent formulaire devront fournir, pour chacune des dispositions:

- 1. le cadre juridique (textes législatifs ou réglementaires, conventions collectives ou autres dispositions contribuant à cette application), ainsi que, le cas échéant, la jurisprudence nationale en la matière (décisions pertinentes rendues par les tribunaux et autres organes judiciaires);
- 2. les mesures prises (rèalements administratifs, programmes, plans d'action, projets, etc.) pour mettre en œuvre le cadre juridique;
- 3. des données chiffrées, statistiques ou informations pertinentes permettant d'apprécier dans quelle mesure ces dispositions sont appliquées<sup>21</sup>.

formulaire (voir ci-contre) leur indiquant les informations à fournir dans les rapports.

Des séminaires organisés dans le cadre du plan d'action du 3<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe. qui s'est tenu à Varsovie en 2005, sont également organisés régulièrement dans les Etats parties. Les membres du comité participent ainsi à des échanges d'expériences entre les Etats sur différents droits garantis par la Charte, par exemple sur leurs pratiques respectives en matière de « dialogue social » ou de « négociations collectives ».

# Les colloques

Des colloques sont tenus dans les Etats pour les sensibiliser sur différentes thématiques liées à la Charte sociale.

#### Les sessions

Elles ont lieu sept fois par an, durant une semaine. Le comité a tenu sa première session au Conseil de l'Europe à Strasbourg en 1968. En janvier 2011 a eu lieu la 241e session. Ces réunions régulières permettent au comité de veiller à l'application de la Charte par les Etats parties.

Les réclamations collectives sont examinées par le comité, qui décide d'abord de leur

recevabilité puis, si elles sont recevables, de leur bien-fondé. Par ailleurs, des conclusions sont adoptées chaque année à la suite de l'examen des

<sup>21.</sup> Ce formulaire se trouve à l'adresse www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Report Forms/FormESC2008\_fr.pdf.

rapports nationaux présentés par les Etats parties. Le comité invite aussi des invités d'honneur afin « d'échanger des vues » avec eux sur l'application de la Charte. Enfin, des « réunions concernant les dispositions non acceptées » sont organisées. Cinq ans après leur ratification de la Charte révisée, les Etats doivent en effet faire le point sur les dispositions qu'ils n'ont pas acceptées. Le comité les incite à procéder à des acceptations supplémentaires afin d'étendre l'application des droits de la Charte.

# Les rapports d'activités

Chaque année, le Comité européen des Droits scoiaux élabore un rapport sur ses activités. Un constat général de la situation des Etats concernant les dispositions de la Charte examinées durant l'année écoulée, dans le cadre de la procédure de rapports, et sur la place de la Charte est fait. Les réclamations collectives qui ont fait l'objet de décisions, ou qui sont en cours, sont récapitulées. De plus, afin d'avoir une vision complète, figurent dans ce rapport :

- la liste des membres du comité :
- l'état des signatures et des ratifications de la Charte;
- les tableaux récapitulatifs des conclusions du comité;
- la liste et l'état de procédure des réclamations collectives ;
- la liste des différentes manifestations (réunions, colloques, formations, etc.);
- les décisions de justice, aux niveaux national, européen et international, faisant référence à la Charte;
- la bibliographie sur la Charte sociale.

Ce rapport d'activités donne une vue d'ensemble sur les progrès réalisés dans l'application de la Charte et sur l'évolution du comité.

Par ses actions, le comité s'efforce d'assurer une meilleure visibilité de la Charte, ainsi qu'un respect plus tangible de ses dispositions. Les membres de cet organe sont attentifs à la façon dont sont assurés l'emploi, les relations au travail, la protection sociale et le recul de la pauvreté/précarité dans chaque Etat. Il utilise à cette fin un certain nombre d'indicateurs qui lui permettent de quantifier les situations nationales et de les comparer entre elles.

Ces préoccupations le guident dans son travail, notamment lorsqu'il décide si la situation des Etats est conforme à la Charte tant dans le cadre du système des rapports nationaux que de la procédure de réclamations collectives.

# 1. Contrôle de l'application de la Charte sociale européenne

# a. La procédure de rapports nationaux

### i. Examen par le Comité européen des Droits sociaux

La Charte sociale européenne est un instrument contraignant. Le Comité européen des Droits sociaux est l'organe chargé de veiller à son respect par les Etats parties. Il a à sa disposition deux outils pour exercer cette mission : les rapports nationaux et la procédure de réclamations collectives.

Le système des rapports nationaux est le premier moyen utilisé pour exercer un contrôle du respect par les Etats des droits que la Charte énonce. Afin de vérifier la manière dont les Etats mettent en application la Charte, les experts du comité examinent tous les ans les rapports que lui soumettent les gouvernements sur l'application d'un certain nombre de dispositions de la Charte rassemblées en groupes thématiques :

#### Groupe 1 : Emploi, formation et égalité des chances (articles 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24, 25)

article 1: Droit au travail

article 9: Droit à l'orientation professionnelle

article 10: Droit à la formation professionnelle

article 15: Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté

article 18: Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties

Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière article 20: d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe

- article 24: Droit à la protection en cas de licenciement
- article 25 : Droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur

#### Groupe 2 : Santé, sécurité sociale et protection sociale (articles 3, 11, 12, 13, 14, 23, 30)

- article 3 : Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail
- article 11: Droit à la protection de la santé
- article 12: Droit à la sécurité sociale
- article 13: Droit à l'assistance sociale et médicale
- article 14: Droit au bénéfice des services sociaux
- article 23 : Droit des personnes âgées à une protection sociale
- article 30 : Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

#### • Groupe 3 : Droits liés au travail (articles 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28, 29)

- article 2 : Droit à des conditions de travail équitables
- article 4: Droit à une rémunération équitable
- article 5: Droit syndical
- article 6 : Droit de négociation collective
- article 21: Droit à l'information et à la consultation
- article 22 : Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail
- article 26: Droit à la dignité au travail
- article 28: Droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise et facilités à leur accorder
- article 29: Droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs

#### Groupe 4: Enfants, familles, migrants (articles 7, 8, 16, 17, 19, 27, 31)

- article 7: Droit des enfants et des adolescents à la protection
- article 8 : Droit des travailleuses à la protection de la maternité

- article 16: Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique
- article 17: Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique
- article 19: Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance
- article 27: Droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement
- article 31: Droit au logement

De ce fait, tous les guatre ans les mêmes articles sont à l'ordre du jour ; le Comité européen des Droits sociaux étudie la manière dont chaque Etat les met en œuvre. Ce regroupement des différents articles de la Charte en quatre groupes thématiques a été décidé il y a quatre ans afin de simplifier le travail des Etats. Avant, les informations relatives à la mise en œuvre de tous les articles du « noyau dur » étaient présentées dans un même rapport tous les deux ans, les articles hors « noyau dur » dans un autre, présenté tous les quatre ans.

En vertu de l'article 21 de la partie III de la Charte de 1961, les Etats se sont engagés à soumettre leurs rapports nationaux au comité.

Les experts, assistés d'un observateur de l'OIT, procèdent à l'examen des lois, des règlements et de la Constitution afin de vérifier qu'ils sont bien compatibles avec les exigences de la Charte. Néanmoins, ils ne se contentent pas d'observer le cadre juridique. Ils prennent soin d'analyser les pratiques des Etats dans la mise en œuvre de la loi ou en l'absence d'une loi. Ils regardent également si un organe de contrôle est prévu par la loi pour veiller à leur bonne application, un service d'inspection du travail ou d'inspection sociale par exemple. Le comité vérifie surtout que les droits sociaux présents dans l'ordre juridique national ont une réalité effective et peuvent être utilisés par les juges. De la sorte, ils s'assurent que les personnes les plus vulnérables bénéficient effectivement de ces droits

En outre, les dispositions non acceptées font également l'objet d'un examen spécifique. Ainsi, l'article 22 de la partie IV de la Charte de 1961 précise ce qui suit:

« Les Parties contractantes présenteront au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à des intervalles appropriés et sur la demande du Comité des Ministres, des rapports relatifs aux dispositions de la partie II de la Charte qu'elles n'ont pas acceptées au moment de la ratification ou de l'approbation, ni par une notification ultérieure. Le Comité des Ministres déterminera, à des intervalles réguliers, à propos de quelles dispositions ces rapports seront demandés et quelle sera leur forme. »

#### ii. Suivi par le Comité gouvernemental

Afin que les conclusions rendues ne restent pas sans suite, le Comité gouvernemental assure un suivi. Il est composé de représentants des Etats parties et d'observateurs issus des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs (la Confédération européenne des syndicats, l'Organisation internationale des employeurs et BusinessEurope) qui participent, à titre consultatif, aux travaux du Comité européen des Droits sociaux. Des organisations non gouvernementales sont également invitées à des échanges de vues annuels.

Il demande aux Etats concernés par des conclusions de non-conformité de lui préciser de quelle manière ils entendent répondre à ces situations non conformes relevées par le Comité européen des Droits sociaux. Les Etats contractants doivent lui fournir des indications sur la façon dont ils entendent appliquer la Charte, ainsi qu'un échéancier précisant le délai de mise en place s'ils ne peuvent rapidement effectuer les modifications.

Le Comité gouvernemental examine les situations nationales déclarées non conformes par le Comité européen des Droits sociaux. Il les étudie en vertu de considérations économiques et sociales concernant le pays, tout en veillant à ce qu'il n'y ait pas de différences flagrantes et injustes entre la manière dont sont traités les Etats. Il prend également en compte les précisions apportées par les Etats. Il peut alors proposer au Comité des Ministres d'adresser une recommandation, qu'il prépare lui-même, si les preuves d'un effort réel pour mettre la situation en conformité ne lui semblent pas suffisantes. En pratique, avant de proposer au Comité des Ministres une recommandation aux Etats, le Comité gouvernemental adopte un avertissement, puis un second, si le premier n'a pas été pris en compte. Ensuite seulement, il soumet la proposition de recommandation au Comité des Ministres. Cet avertissement

rallonge le délai de mise en conformité, et peut être appliqué, par exemple, en cas de modifications lourdes ou de changements législatifs.

Les experts du Comité gouvernemental votent à la majorité des deux tiers pour décider si une proposition de recommandation sera soumise ou non au Comité des Ministres. On note ces dernières années davantage de frilosité parmi les déléqués des Etats membres. Les abstentions sont assez nombreuses. L'immobilisme engendré par ces abstentions pourrait remettre en cause le processus et l'avancée de l'application de la Charte.

### iii. Suivi par le Comité des Ministres

Le Comité des Ministres suit dans la plupart des cas les conclusions du Comité européen des Droits sociaux, et notifie à l'Etat concerné les mesures à prendre pour assurer l'application de la Charte en lui adressant une recommandation. Les recommandations sont peu courantes. En outre, s'il adopte une (ou des) recommandation(s) proposée(s) par le Comité gouvernemental, le Comité des Ministres la (ou les) notifie à l'Etat (ou aux Etats) concerné(s); s'il suit les avis du Comité européen des Droits sociaux, il n'adresse souvent gu'une simple résolution à l'ensemble des Etats parties afin qu'ils prennent en compte des conclusions.

Dix ans peuvent passer avant qu'une situation soit corrigée et conforme aux exigences de la Charte, et ce malgré les demandes répétées de mise en conformité du Comité européen des Droits sociaux, et des recommandations du Comité des Ministres, sur proposition du Comité gouvernemental. Tout dépend de la volonté des Etats à prendre en considération ces recommandations.

#### Exemples de conclusions du Comité européen des Droits sociaux et de recommandations du Comité des Ministres

Parmi les nombreuses conclusions rendues par le Comité européen des Droits sociaux lors de l'examen des rapports nationaux auxquelles le Comité des Ministres a donné suite, on peut noter un exemple.

L'Irlande a rendu son rapport sur la période 2003-2004, et le comité a relevé deux cas de non-conformité aux articles 7, paragraphe 1, et 7, paragraphe 3, dans ses Conclusions de 2006, tome I. La conclusion concernant la violation de l'article 7, paragraphe 1, par l'Irlande prend cette forme :

« Le Comité prend note des informations fournies dans le rapport de l'Irlande.

Le Comité a demandé des précisions sur ce qu'il faut entendre par « travaux légers ». Le rapport n'apporte pas les informations demandées. Le Comité réitère sa question et considère que, si le gouvernement ne fournit pas ces informations, rien ne prouvera que la situation de l'Irlande est conforme à l'article 7§1 de la Charte révisée.

Dans sa conclusion précédente (Conclusions 2004, p. 284), le Comité a constaté que la loi de 1996 sur la protection des jeunes au travail prévoit des dérogations pour les enfants employés par un parent proche. Ces enfants étant exclus du cadre légal prévu par cette loi, le Comité a jugé la situation non conforme. La situation n'ayant pas changé sur ce point, le Comité réitère sa décision de nonconformité.

Le Comité a demandé des informations sur les activités de contrôle de l'inspection du travail, y compris des indications sur le nombre de visites effectuées par l'inspection du travail, le nombre d'infractions relevées et les sanctions infligées. Selon le rapport, lorsque des infractions à la loi de 1996 sont découvertes, ces cas sont poursuivis automatiquement après la première inspection. En 2003, l'inspection a effectué 7 168 contrôles et engagé 20 procédures. En 2004, 5 160 contrôles ont été effectués et 14 procédures engagées.

Le Comité invite le Gouvernement à répondre à la question sur le travail à domicile qui figure dans l'introduction générale.

Le Comité conclut que la situation de l'Irlande n'est pas conforme à l'article 7§1 de la Charte révisée au motif que la limite d'âge de 15 ans minimum ne s'applique pas aux enfants employés par un proche parent. »

Le Comité des Ministres a adopté, le 26 septembre 2007, la Recommandation CM/RecChS(2007)1 à l'encontre de l'Irlande.

« Recommandation CM/RecChS(2007)1 sur l'application de la Charte sociale européenne (révisée) pendant la période 2003-2004 (Conclusions 2006, dispositions « noyau dur ») par l'Irlande pour l'article 7, paragraphes 1 et 3

Le Comité des Ministres,

Se référant à la Charte sociale européenne (révisée) et notamment à sa partie IV;

Considérant que la Charte sociale européenne (révisée), signée à Strasbourg le 3 mai 1996, est entrée en vigueur à l'égard de l'Irlande le 4 novembre 2000 et que l'Irlande a accepté, conformément à l'article A de la partie III, 92 des 98 paragraphes de la Charte révisée;

Considérant que le Gouvernement de l'Irlande a présenté en 2006 son 3<sup>e</sup> rapport sur l'application de la Charte révisée, et que celui-ci a été examiné conformément aux articles 24 à 27 de la Charte révisée :

Avant pris connaissance des Conclusions 2006 du Comité européen des Droits sociaux créé en vertu de l'article 25 de la Charte, ainsi que du rapport du Comité gouvernemental, institué en vertu de l'article 27 de la Charte ;

Ayant noté que le Comité européen des Droits sociaux a conclu que la situation en Irlande n'est pas conforme à l'article 7, paragraphes 1 et 3, de la Charte révisée au motif que la loi de 1996 sur la protection des jeunes au travail n'interdit pas le travail des enfants employés par un parent proche;

Sur proposition du Comité gouvernemental,

Recommande au Gouvernement de l'Irlande de tenir compte, de manière appropriée, de la conclusion du Comité européen des Droits sociaux, et lui demande de donner dans son prochain rapport des informations sur les mesures qu'il a prises pour mettre la situation en conformité avec la Charte. »

Ainsi, on peut remarquer que le Comité européen des Droits sociaux assure un suivi sur plusieurs années. Lors des précédentes conclusions, il avait déjà souligné que l'Irlande ne respectait pas l'article 7, paragraphe 1, de la Charte. Après avoir obtenu le supplément d'informations demandé, il renouvelle sa conclusion de non-conformité. Le Comité des Ministres avait précédemment pris de simples résolutions, pour finalement faire une recommandation, sur proposition du Comité gouvernemental.

Le Comité européen des Droits sociaux est le responsable du respect de l'application de la Charte. Ses différentes activités lui permettent de travailler en amont et de façon régulière avec les Etats, mais également de surveiller leurs normes nationales afin qu'elles soient compatibles avec la Charte.

Un autre système de contrôle existe: la procédure de réclamations collectives. Elle est à la disposition de la société civile représentée par des organisations internationales non gouvernementales (OING) et par des organisations d'employeurs et de travailleurs.

# b. La procédure de réclamations collectives

est encadrée par le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives de 1995 (STE n° 158), entré en vigueur en 1998. A ce jour, 14 Etats ont accepté la procédure de réclamations collectives : Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Slovénie et Suède. Les protocoles de 1991 et de 1995 permettent à la Charte de prendre sa pleine mesure. Le Comité européen des Droits sociaux peut désormais se prévaloir d'effectuer un véritable contrôle, quasi juridictionnel, des Etats parties. Les droits défendus n'en sont que plus effectifs et mieux garantis. La différence entre la prise en compte des droits civils et politiques, d'un côté, et des droits sociaux et économiques, de l'autre, est amoindrie par cette nouvelle procédure.

La procédure de réclamations collectives est le second outil servant au contrôle des Etats parties par le Comité européen des Droits sociaux. Elle

Ainsi, le Comité européen des Droits sociaux a la possibilité d'effectuer un double contrôle, complémentaire, grâce au système des rapports nationaux et à la procédure de réclamations collectives. Il peut étudier la situation d'un pays non seulement dans son ensemble, mais aussi à travers une problématique particulière. Le rôle du Comité européen des Droits sociaux prend de l'ampleur. Il devient un véritable garant des droits sociaux de l'individu.

#### **Fonctionnement**

Le déroulement de la procédure de réclamations collectives ressemble à une procédure juridictionnelle classique. Le dossier doit contenir un certain nombre d'informations, comme le nom et les coordonnées de l'organisation, l'Etat mis en cause, les dispositions de la Charte dont la violation est alléguée, avec des arguments et des documents à l'appui<sup>22</sup>. Après avoir accusé réception de la réclamation, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en informe l'Etat mis en cause, ainsi que le Comité européen des Droits sociaux. Ce dernier examine la requête et décide si la réclamation est

<sup>22.</sup> Régis Brillat, 2007.

recevable ou non. Cette décision est rendue publique. Cette première étape est relativement simple à franchir puisque seules quatre affaires sur 66 ont été déclarées irrecevables à ce jour.

Le Comité européen des Droits sociaux offre alors la possibilité à l'Etat de lui soumettre des précisions écrites sur l'application des dispositions dont la violation est alléquée. Il propose éventuellement à l'OING ou l'organisation de travailleurs ou d'employeurs qui porte l'affaire de lui apporter des pièces supplémentaires. Il peut également convoguer les deux parties pour une audition.

En fonction des informations fournies, il prend une décision sur le bienfondé de la réclamation, qu'il transmet ensuite au Comité des Ministres. La réclamation est confidentielle jusqu'à l'adoption d'une résolution ou d'une recommandation par le Comité des Ministres. Si, après quatre mois, le Comité des Ministres n'a pas donné de suite, la décision devient publique.

Lorsque le Comité des Ministres adopte une « résolution », il prend simplement note de la décision du Comité. Une « recommandation » signifie que le Comité des Ministres confirme que l'Etat doit s'engager à tout mettre en œuvre pour que sa situation (législation et/ou pratique) soit mise en conformité avec la Charte.

Lors de l'étude des rapports nationaux, le Comité européen des Droits sociaux pourra alors assurer un suivi. Il vérifiera si l'Etat en cause a tenu compte de ses décisions – à la lumière des engagements pris devant le Comité des Ministres et repris dans les résolutions – en modifiant sa législation et/ou ses pratiques.

Dans la majorité des cas, les Etats respectent les décisions du Comité européen des Droits sociaux et du Comité des Ministres. Ils ont accepté la procédure de réclamations collectives, et se montrent assez efficaces dans la modification de leur législation, ou de leur pratique. Néanmoins, le Comité des Ministres ne dispose pas d'autres moyens de contrainte que l'adoption de recommandations. Les Etats se sont engagés à les respecter en ratifiant le Protocole additionnel de 1995, mais, finalement, les modifications et les changements de pratiques dépendent uniquement de leur bonne volonté à les mettre en place.

La non prise en compte des recommandations par les Etats conduirait inévitablement vers l'affaiblissement de la Charte, et des droits sociaux. Un tel comportement pourrait également mettre en péril la crédibilité du Comité européen des Droits sociaux.

#### Atouts

La procédure de réclamations collectives est relativement simple et dure environ vingt-quatre mois. Ce délai apparaît plutôt court au regard de ceux constatés ailleurs. Ainsi, un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme peut être rendu dix ans après le dépôt de la requête. Mais cela tient aussi au nombre encore peu élevé des réclamations collectives. On en compte 66 depuis l'entrée en vigueur du protocole de 1995.

La procédure comporte d'autres avantages. L'un des principaux consiste à ne pas rendre nécessaire d'avoir épuisé toutes les voies de recours internes. L'organisation réclamante n'est pas obligée d'avoir intenté une action devant un juge national pour faire une réclamation. Une réclamation peut être déposée avant même que la loi, la directive, la convention ou tout autre texte national soit mis en œuvre sur le territoire. Ainsi, la procédure revêt un caractère préventif puisque l'on peut stopper, en amont, les conséquences négatives d'une norme. De plus, il est possible de réagir rapidement et de dénoncer la disposition, ou la pratique, alors qu'elle vient à peine d'être votée ou concrétisée.

En outre, l'expérience du Comité européen des Droits sociaux, accumulée lors de son analyse des rapports nationaux, permet de constater qu'il est aussi important de regarder les textes que les pratiques. A la différence de certaines juridictions qui ne s'appuient que sur les normes pour arrêter leurs décisions, le comité étend son examen à l'ensemble de la situation dans l'Etat concerné: normes nationales, modalités de leur mise en œuvre, contrôle de leur application, résultats obtenus. Ce fonctionnement a le mérite de relever des situations tout à fait conformes à la Charte dans les textes, mais qui, en pratique, ne le sont pas. Ainsi, les pays ayant ratifié la procédure de réclamations collectives assurent, la plupart du temps, un large éventail de droits sociaux à leurs citoyens. Néanmoins, les lois et autres textes juridiques ne sont pas toujours suivis d'effet. Le comité tend à y remédier en regardant de plus près les situations concrètes vécues par les populations.

# Historique des réclamations<sup>23</sup>

La France est le pays qui a fait l'obiet du plus grand nombre de réclamations collectives. Sur les 66 réclamations enregistrées à ce jour, 23 concernent la France. Le Portugal a été mis en cause 11 fois, la Grèce et la Bulgarie. respectivement 9 et 6 fois. Aucune organisation n'a fait de réclamation contre la Norvège ni contre Chypre.

Les principales dispositions mises en cause lors des réclamations collectives sont .

- le droit syndical;
- le droit de négociation collective;
- le droit des enfants et des adolescents à la protection ;
- le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique ;
- le droit à une rémunération décente :
- le droit à l'assistance sociale et médicale :
- le droit au logement;
- le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance:
- la non-discrimination.

Les premières réclamations portaient surtout sur les droits liés au travail. Puis, peu à peu, des organisations se sont emparées de la guestion sociale dans son sens le plus large en mettant en avant les défaillances juridiques en matière de santé, de logement, de lutte contre la pauvreté. Les droits des individus dans la société sont davantage couverts et revendigués par les organisations réclamantes. Ces dernières s'approprient, enfin, cet instrument et, ce faisant, donnent de l'ampleur et de la visibilité à la Charte.

# Organisations habilitées à déposer des réclamations<sup>24</sup>

Un individu ne peut pas déposer une réclamation auprès du Comité européen des Droits sociaux. Ce recours n'est pas destiné à une personne

<sup>23.</sup> Voir la liste des réclamations collectives en annexe II du présent ouvrage.

<sup>24.</sup> Voir la liste des OING habilitées en annexe III du présent ouvrage.

seule. Le processus offre la possibilité à un ensemble de personnes de faire valoir leurs droits. La procédure permet de mettre fin à une situation non conforme à la Charte visant une catégorie de personnes, voire l'ensemble de la population.

Cette spécificité est avantageuse pour les victimes, qui n'ont pas l'obligation d'agir en leur nom propre. La procédure est ainsi moins lourde et moins sensible.

Néanmoins, elle peut être considérée comme difficile à mettre en œuvre pour les victimes qui ne savent pas toujours vers quelles organisations se tourner, même si les domaines couverts par ces dernières sont assez vastes.

La liste des organisations habilitées à faire une réclamation collective comprend :

- des organisations internationales de travailleurs (la Confédération européenne des syndicats) et des organisations internationales d'employeurs (BusinessEurope et l'Organisation internationale des employeurs);
- des organisations d'employeurs et des syndicats de l'Etat concerné;
- des organisations internationales non gouvernementales (OING) dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cette fin par le Comité gouvernemental de la Charte pour une période de quatre ans, renouvelable; 75 OING sur les 366 participant aux travaux du Conseil de l'Europe sont inscrites sur cette liste.

Et, pour les Etats qui, en plus, acceptent cette possibilité :

des ONG nationales.

Tous les Etats parties au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives de 1995 doivent accepter que les trois premières catégories d'organisations citées ci-dessus puissent déposer des réclamations. En revanche, ils ont le choix d'autoriser ou non les ONG nationales à le faire. Jusqu'à présent, seule la Finlande a accepté cette dernière possibilité.

En outre, la procédure de réclamations collectives permet de confirmer les interprétations faites lors de l'examen des rapports. En juillet 1998, une recommandation du Comité des Ministres a été adressée au Portugal à la

suite d'un avis de non-conformité concernant l'article 7 (travail des enfants). conclusions XIII-5. Lorsque la Commission internationale de juristes (CIJ) allèque, en octobre 1998, que le Portugal viole l'article 7, paragraphe 1, de la Charte, le Comité européen des Droits sociaux déclare sa réclamation recevable et confirme le non-respect de cet article. Il insiste sur la portée de l'interdiction du travail des mineurs de moins de 15 ans, et sur le type d'emploi dont il s'agit :

« 27. L'interdiction concerne : l'ensemble des secteurs économiques et tous les types d'entreprises, y compris les entreprises familiales, ainsi que toute forme de travail, qu'il soit ou non rémunéré (...); les travaux agricoles et le travail domestique dont le Comité a déclaré qu'ils ne sauraient a priori être considérés comme des travaux légers au sens de ce paragraphe (...); le travail à domicile et la sous-traitance.

28. Relève également de l'article 7, paragraphe 1, le travail effectué par les enfants dans le cadre de la famille (entraide familiale) alors même que ce travail ne serait pas accompli pour une entreprise au sens juridique et économique du terme et que ces enfants n'occupent pas un véritable emploi. »<sup>25</sup>

Ces précisions sont réitérées car le travail des enfants doit être interdit, ou au moins très encadré, jusque dans le cercle familial. Le comité détermine ensuite la notion de « travail léger ». Ainsi, « des emplois inadaptés en raison de l'effort physique qu'ils impliquent, des conditions de travail (bruit, chaleur, etc.) ou des répercussions psychologiques possibles »<sup>26</sup> ne peuvent pas être exercés par des mineurs de moins de 15 ans.

Cet exemple illustre bien les différents movens mis à la disposition du Comité européen des Droits sociaux pour interpréter un article de la Charte ou définir une notion juridique à laquelle la Charte se réfère. Ces interprétations font « jurisprudence », c'est-à-dire qu'elles sont en principe sujvies et répétées par le comité à l'occasion d'autres réclamations ou d'autres conclusions dans le cadre du système des rapports.

<sup>25.</sup> Commission internationale de juristes (CIJ) c. Portugal, réclamation nº 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, paragraphes 27 et 28.

<sup>26.</sup> Commission internationale de juristes (CIJ) c. Portugal, réclamation nº 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, paragraphe 30.

Les interprétations du comité sont parfois critiquées par les Etats. Pourtant, elles permettent de faire évoluer la Charte, de ne pas en faire un texte figé et de l'adapter aux réalités du monde contemporain.

### Développer un article

L'esprit d'initiative dont font preuve les membres du Comité européen des Droits sociaux en interprétant les dispositions de la Charte a contribué à la faire mieux admettre par les juges et par les Etats.

Afin de mieux appréhender la portée des articles de la Charte et le travail entrepris par le comité, il paraît judicieux de s'appuyer sur un exemple. Grâce au mécanisme des rapports nationaux, mais aussi grâce à la procédure de réclamations collectives, on peut comprendre la signification qu'il entend donner à un article. Après avoir étudié les différents rapports communiqués par les pays, le comité rend donc des « conclusions ». La procédure de réclamations collectives donne lieu à des « décisions ».

# Article 7 : droit des enfants et adolescents

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des enfants et des adolescents à la protection, les Parties s'engagent:

Paragraphe 1: à fixer à 15 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi, des dérogations étant toutefois admises pour les enfants employés à des travaux légers déterminés qui ne risquent pas de porter atteinte à leur santé, à leur moralité ou à leur éducation.

Prenons l'article 7, paragraphe 1, de la Charte et voyons les différents mécanismes permettant d'aboutir à sa lecture plus fine, et les termes utilisés pour sa rédaction.

Dans ses premières conclusions, le Comité européen des Droits sociaux a voulu spécifier les emplois concernés par ce paragraphe. Il souhaitait que l'on interprète « cette disposition comme s'appliquant à toutes les catégories de travaux, y compris, par exemple, les travaux agricoles et le travail domestique; il a, en effet, estimé que de tels travaux ne sauraient, a priori, être considérés comme des "travaux légers" au sens du paragraphe »<sup>27</sup>. Il a, par la suite, réitéré cette précision lors de nombreuses conclusions qu'il a rendues après l'analyse de différents rapports nationaux

<sup>27.</sup> Conclusions I, Observation interprétative de l'article 7, paragraphe 1 (31/05/1969).

(voir les Conclusions I, Italie; II, Italie, et suite jusqu'à la Conclusion 2006, Italie).

Le comité a demandé gu'une recommandation soit adressée à l'Italie « pour qu'[elle] mette son droit en harmonie avec les exigences de la Charte sociale. Il a également souhaité trouver dans le deuxième rapport du Gouvernement italien des informations sur l'ensemble des dérogations accordées en Italie et permettant l'emploi des ieunes de moins de 15 ans » (Conclusions I. 31 mai 1969, Italie). Etant donné qu'il s'agissait du premier rapport national rédigé par l'Italie, le Comité des Ministres décida alors de ne pas adresser de recommandation à cet Etat (Résolution (71) 30 du Comité des Ministres, du 12 novembre 1971).

Dans le deuxième rapport de l'Italie, le comité a estimé que « les informations supplémentaires fournies par le Gouvernement de l'Italie (...) n'ont pas permis au Comité de modifier sa décision antérieure ». Il a souhaité que le Comité des Ministres prenne en compte sa conclusion et adopte une recommandation à l'encontre de l'Italie. Le Comité des Ministres n'a cependant pas suivi cette suggestion, mais a décidé de transmettre la conclusion du Comité européen des Droits sociaux à l'Italie (Résolution (74) 16 du Comité des Ministres, du 29 mai 1974) en l'invitant à en tenir compte.

# Les partenaires sociaux

Les organisations de travailleurs et d'employeurs, nationales et internationales, travaillent régulièrement avec les organes du Conseil de l'Europe pour améliorer la défense des droits du travail. Grâce à leur connaissance du terrain, elles sont des partenaires essentiels.

La mise en place de la procédure de réclamations collectives vise à renforcer particulièrement le rôle et la participation des partenaires sociaux. Les syndicats et organisations d'employeurs nationaux utilisent encore peu cette procédure, alors qu'elle leur permettrait, en dénonçant des situations non conformes à la Charte, d'inciter les Etats à garantir des droits qu'ils revendiquent régulièrement.

Afin que la Charte sociale soit mieux connue et utilisée par les partenaires sociaux, la Confédération européenne des syndicats (CES) suggère qu'ils participent à l'élaboration des rapports nationaux en partenariat avec les gouvernements. La CES déplore que la Charte et la procédure de réclamations collectives soient méconnues par les partenaires sociaux; elle propose donc que des colloques d'information soient organisés par le Conseil de l'Europe, et que les universités et les écoles se l'approprient davantage pour faire connaître la Charte au plus grand nombre<sup>28</sup>.

# 2. Les organisations internationales non gouvernementales (OING)

La liste des OING<sup>29</sup> comprend une série d'organisations agissant dans de nombreux domaines et constitue ainsi un ensemble suffisamment large. Les droits des enfants, des femmes, des homosexuels, des personnes handicapées, des minorités sont représentés par des organisations, telles que ATD Quart Monde, Médecins du monde, Amnesty International, Caritas, etc.

Dans une résolution, adoptée en 2003, le Comité des Ministres revient sur le statut consultatif des OING pour leur donner un statut participatif. La différence réside dans la collaboration des organisations au sein du Conseil de l'Europe. En effet, le Comité des Ministres considère que :

« (...) l'existence d'une société civile active et de ses organisations non gouvernementales [...], composante vitale de la société européenne, est un élément important et indispensable de la démocratie ».

#### Il précise:

« les initiatives, les idées et les suggestions émanant de la société civile peuvent être considérées comme une expression réelle des citoyennes et des citoyens européens » (Résolution Res(2003)8 sur le statut participatif des organisations internationales non gouvernementales auprès du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 19 novembre 2003).

Désormais, les OING collaborent activement à la vie du Conseil de l'Europe et à la défense des droits. Les citoyens sont représentés par ces organisations.

<sup>28.</sup> Conseil de l'Europe : déclaration de la CES à l'occasion du 3° Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, voir www.etuc.org/a/1109.

<sup>29.</sup> Voir l'annexe III.

Les OING dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe ont la possibilité d'utiliser la procédure de réclamations collectives pour défendre les droits sociaux. Mais elles le font aussi plus régulièrement en participant aux travaux du Conseil de l'Europe. Elles défendent les droits de l'homme dans leur diversité et représentent la société civile.

Ce statut accordé aux OING est unique au sein d'une institution en Europe, et dans le monde. Leur place y est essentielle et révèle une volonté de faire participer la société civile, et, de ce fait, les citovens aux activités et aux projets du Conseil de l'Europe.

Le président de la Conférence des OING au sein de Conseil de l'Europe, M. Jean-Marie Heydt, décrit le fonctionnement et le rôle des OING lors d'une interview réalisée en janvier 2011.

000

# Interview de Jean-Marie Heydt, président de la Conférence des OING

Quelles sont vos fonctions au sein de la Conférence des OING et depuis quand les exercez-vous?

Jean-Marie Heydt – Je suis le président de la Conférence des OING à la faveur d'un mandat électif de trois ans, renouvelable une fois. Il prendra fin en 2012. Cette fonction est bénévole.

Précédemment, j'ai été présent dans plusieurs commissions du Conseil de l'Europe et j'ai présidé la commission sur la Charte sociale européenne. J'ai également été en mission au sein de la conférence des OING, avant de la présider. Mon OING d'attache est la FESET (Formation d'éducateurs sociaux européens) – qui regroupe des institutions de travail social et éducatif – que j'ai représentée pendant une quinzaine d'années au Conseil de l'Europe.

#### Ouel est le rôle de la Conférence des OING?

Son rôle est unique en Europe et dans le monde. Son rôle premier est d'être le chapeau, de fédérer un nombre très important d'organisations internationales. Elles sont des fédérations d'associations ayant des thématiques très variées. Le but de la Conférence des OING est de réunir ces organisations afin de permettre que la parole du terrain soit portée au plus haut niveau politique. Mais en même temps, et à l'inverse, il faut aussi que les orientations politiques sur lesquelles la Conférence a influé puissent être répercutées sur le terrain.

Au sein du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Conférence des OING représentent les quatre « piliers » d'un « quadrilogue ». Les différents organes communiquent ensemble dans certains de leurs travaux. Ce « quadrilogue » peut exister grâce au statut participatif de la Conférence des OING.

Le Comité des Ministres octroie ce statut à des OING qui en font la demande, à condition qu'elles soient représentatives dans plusieurs Etats membres. Elles doivent alors s'engager à respecter les fondamentaux et les textes du Conseil de l'Europe, et mettre en œuvre un certain nombre d'actions en lien avec leurs activités d'origine et celles du Conseil de l'Europe.

En somme, la Conférence est amenée à être au courant de tout ce qui se fait au Conseil de l'Europe. Ainsi, par exemple, l'année dernière, un texte conjoint a été signé sur la biodiversité entre l'Assemblée parlementaire et la Conférence des OING.

Par ailleurs, elle invite des pays en voie de « développement de démocratie », par exemple le Belarus. Des représentants de la Biélorussie sont présents, et les membres de la Conférence interviennent auprès des Etats aussi pour essayer de faire évoluer les choses. Un autre exemple illustre bien son rôle, avec la Russie. Pendant la présidence de M. Poutine, ce dernier avait limité le pouvoir des ONG en Russie. Nous étions intervenus, et nous avions réussi, après presque trois ans de travail, de dialogue et la constitution d'un lien de confiance, à lui faire comprendre que la société civile doit faire partie du débat démocratique, et qu'il ne devait pas en avoir peur.

En plus, les OING sur le terrain remontent des données statistiques ou donnent des alertes sur des situations qui ne respectent pas les normes des textes du Conseil de l'Europe. Ainsi, la Conférence des OING tente d'établir un lien direct entre le terrain et le sommet. Elle essaye de faire ce grand écart, ce qui n'est pas toujours facile. Les remontées du terrain n'arrivent pas toujours à temps, ou alors on n'a pas forcément les bons contacts pour nous les fournir.

Malgré tout, cette organisation fonctionne et on est content de pouvoir bénéficier de ce statut unique. Au sein de l'Union européenne, les OING sont appelées uniquement pour une action humanitaire ou pour un projet particulier. Elles ne participent pas directement à ses actions.

Il en va de même aux Nations Unies. Les OING ont le droit de prendre la parole et de prendre des décisions. Mais elles n'entrent pas dans le dispositif officiel des Nations Unies, elles sont à côté.

Les situations des OING sont différentes de celles qui existent au Conseil de l'Europe. Nous nous rencontrons et nous échangeons. Lorsque l'Assemblée parlementaire ou le Comité des Ministres a une question particulière qui concerne la société civile, ils peuvent nous interroger et nous y répondons.

Ainsi, lors d'un « Forum pour l'avenir et la démocratie », le Comité des Ministres nous a demandé que soit établi un « code de bonne conduite » qui définisse la place des ONG dans les Etats. Il s'agissait d'établir une liste de bonnes pratiques à mettre en œuvre par les Etats, sans que cela constitue un code au sens juridique. Des indicateurs permettent de comparer les situations nationales et de relever celles qui ne respectent pas la place et la voix des ONG

Il y a actuellement 366 OING au sein de la Conférence. Comment parvenez-vous à travailler ensemble?

Tout d'abord, il faut savoir que chaque OING vient à ses propres frais. Il n'y a pas de prise en charge par le Conseil de l'Europe, qui ne finance que des actions concrètes.

La Conférence des OING regroupe actuellement 10 commissions de travail. Chacune apporte sa contribution et adopte des « recommandations » transmises au Comité des Ministres quand c'est nécessaire. Les OING se réunissent quatre fois par an. Ce qui n'est sans doute pas suffisant.

Est-ce que tous les domaines sont représentés?

Nous n'en écartons quasiment aucun. Il n'y a quère que les guestions militaires, ou les questions économiques sous l'angle de l'Union européenne, ou encore la pharmacopée que nous n'abordons pas. Sinon, tous les autres domaines peuvent être abordés par les OING. Ainsi, il existe des OING qui traitent du domaine social, de l'éducation, de l'environnement,

de l'administration publique. Il y a aussi des lobbies qui s'occupent, par exemple, des intellectuels précoces ou encore d'autres OING qui défendent des courants de pensée culturelle ou cultuelle.

#### Combien y a-t-il de personnes au sein de la Conférence des OING?

Il faut déjà préciser que tous les membres de la Conférence sont bénévoles. Néanmoins, tout ce travail ne pourrait se faire sans l'appui logistique de cinq fonctionnaires du Conseil de l'Europe : la chef d'unité, une assistante, trois secrétaires sont dévolues à la Conférence.

#### Quel est le budget alloué à la Conférence des OING?

Le budget de la Conférence des OING est de 108 000 euros pour 2010-2011, hors salaires des fonctionnaires. Il est utilisé pour des missions à l'étranger. Les déplacements des membres du bureau sont pris en charge, mais pas leur logement ni leurs repas. Cet argent sert également à payer les frais d'interprétation et d'administration lors des réunions de sessions. Le budget restant est consacré aux actions de terrain. En outre, lorsque l'on travaille avec un pays, par exemple avec la Fédération de Russie, ou avec la Turquie, ce sont les gouvernements de ces Etats qui financent nos actions, à la suite de leur demande.

#### Que pensez-vous de la Charte sociale européenne?

Je pense que c'est un outil fabuleux. Heureusement que la Charte a été mise en place en 1961, car je pense qu'aujourd'hui on ne pourrait plus la faire passer. Les Etats membres sont beaucoup plus frileux qu'ils ne l'ont été par le passé. Actuellement, lorsque je parle avec des représentants des Etats parties, certains me disent que, s'ils pouvaient revenir sur des dispositions qu'ils ont ratifiées, ils le feraient. Ils estiment que ce texte est trop contraignant. La Charte, à la différence de la CEDH, n'a été possible que parce qu'il s'agit d'un système à tiroirs. Les Etats ont ratifié les articles qui les dérangeaient le moins. Or, maintenant, les contraintes imposées font que cela les dérange encore trop.

Pour entrer plus dans les détails, je pense que l'article 30 de la Charte, intitulé « Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale », aurait dû faire partie des dispositions obligatoires. En effet, l'Union européenne s'était engagée, il y a quelques années, à éradiquer la pauvreté et l'exclusion dans

le monde, avec, comme date butoir, 2010. La pauvreté et l'exclusion sont toujours bien présentes dans les Etats membres de l'Union européenne. Mais elle s'était mobilisée sur ce terrain. La Charte sociale devrait la suivre en ajoutant l'article 30 au novau dur. Le Congrès des pouvoirs locaux. l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres étaient d'accord pour cet ajout, mais finalement les Etats n'ont pas suivi.

Oue pensez-vous de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne? Je pense que cette charte de l'Union européenne a été une tarte à la crème que l'on nous a servie. Si un juriste décortique les articles de ce texte, il verra qu'il n'impose strictement aucune nouvelle contrainte aux Etats. Il ne fait que dire qu'il pourra servir dans de futures jurisprudences, et il donne la voie qu'il faudrait suivre. Mais ce texte n'est pas contraignant, à la différence de la Charte sociale, qui l'est. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fait tout de même partie du Traité de Lisbonne. Donc on ne peut l'écarter, mais elle n'a pas valeur d'opposabilité comme on aurait pu le souhaiter, en tant qu'OING. En somme, si la Charte des droits fondamentaux devait remplacer la Charte sociale, ce serait pire que tout.

Ouel est le lien entre la Charte sociale du Conseil de l'Europe et la Conférence des OING?

La Charte est une bonne chose pour la société civile organisée. Je tiens au mot « organisée », car la société civile qui se prononce sur internet sous le coup d'une émotion, lors d'un événement par exemple, n'est pas du tout organisée. La société civile organisée rassemble des gens qui prennent position dans les organisations existantes, avec les statuts des pays dans lesquels ils vivent. Nous représentons seulement des OING organisées, qui sont repérées juridiquement, avec un statut. L'existence de la Charte sociale, son pouvoir contraignant et sa procédure de réclamations collectives ont permis des avancées dont on ne soupconne pas toujours l'étendue.

Ainsi, par exemple, le cas des organisations représentant les polices européennes est emblématique. Elles ont été parmi les premières à se saisir de la Charte. Elles ont déposé des réclamations collectives à l'encontre du Portugal pour non-respect du droit de grève. Si ces OING ne l'avaient pas fait, le Portugal n'aurait toujours pas bougé sur le sujet. Un autre exemple est intéressant. Le Portugal a toujours porté un regard particulier sur le travail des enfants dans les entreprises familiales ou dans les fermes. La réclamation collective déposée pour défendre le droit des enfants de moins de 15 ans a incité cet Etat à faire un grand pas en avant en permettant aux enfants d'aller effectivement à l'école et de ne pas travailler.

Le Service de la Charte sociale en a profité pour organiser une grande campagne de sensibilisation auprès des parents pour qu'ils laissent leurs enfants se rendre à l'école. Or, à la suite de la modification de la législation, le Gouvernement du Portugal a été chahuté, et la ministre chargée de l'éducation a dû partir. Les mentalités n'étaient pas encore prêtes à accepter ce changement.

Ce sont les OING qui permettent ces avancées, parce que, si elles ne faisaient pas de réclamations collectives, rien ne changerait. Cette procédure de réclamations collectives est un formidable outil. La société civile peut s'en saisir et mettre en avant les situations non conformes. Si le processus de réclamations collectives venait à disparaître, on laisserait l'Europe des 27 de l'Union européenne, ou des 47 du Conseil de l'Europe, vouée aux choix de la pure économie de marché.

La procédure de réclamations collectives est-elle suffisamment connue parmi les OING du Conseil de l'Europe ?

Pas suffisamment. Les OING membres sont sensibilisées par la Conférence, mais il subsiste un problème. Les dossiers à remplir pour déposer des réclamations collectives sont très lourds et, si ce n'est pas un juriste qui réalise ce travail, la procédure est vouée à l'échec. Or toutes les OING n'ont pas un juriste en leur sein. Les conditions à remplir ne sont pas énormes, mais il faut construire un dossier solide si l'on veut que les réclamations aboutissent. Une décision d'irrecevabilité ne peut absolument rien pour l'évolution des choses.

Quelles sont les limites de la procédure de réclamations collectives?

La première limite, c'est la lourdeur de la procédure. La deuxième limite vient de ce que l'on a trop séparé la Charte sociale de la CEDH. La Charte est présentée comme étant le volet économique et social de la CEDH. Mais, dans ce cas, elle devrait être intégrée dans la CEDH. On devrait avoir une convention européenne intégrant les deux catégories de droits. Si cela avait été fait, la Cour européenne des droits de l'homme, qui est engorgée,

le serait certes encore plus, mais on ne verrait pas aujourd'hui la Cour devoir statuer sur des questions sociales. Le Président de la Cour, à qui i'en parlais récemment, me disait que c'était incroyable le nombre de dossiers à caractère social qui sont déposés devant la Cour parce que la marge est très faible. Ainsi, il faudrait que ce regroupement CEDH et Charte se fasse, mais sans que cette dernière ne perde de sa valeur.

Nous sommes à un tournant puisque l'Union européenne doit adhérer à la CEDH. Or l'Union européenne n'a pas forcément envie d'adhérer à ce que prévoit la Charte. En effet, un certain nombre de pays refusent la moindre contrainte sur les guestions sociales. En plus, lorsqu'ils entendent parler de la Charte, ils pensent d'abord à la relation employeurs-salariés. Alors que, pour nous, cela ne constitue qu'une petite partie de la Charte, le reste étant quand même l'individu, la place de la famille, de la femme dans la société.

Tous les Etats parties à la Charte n'ont pas ratifié la procédure de réclamations collectives. Cela pose-t-il vraiment des problèmes?

Cela crée de la confusion pour les OING, et des éventuels demandeurs. Ainsi, on ne sait pas toujours si l'Etat de l'organisation réclamante a ratifié ou pas la procédure, et si c'est le cas, quels articles ont été choisis par le pays. On y perd un peu son latin. Néanmoins, les services de la Charte sociale ont une équipe formidable qui, bien qu'en petit nombre, se donne la peine de vous renseigner sur les différentes dispositions acceptées, ou sur la procédure ellemême. Et il faut souligner que, si les Etats avaient dû accepter l'ensemble des dispositions, aucun pays n'aurait ratifié. Et puis, les Etats parties au Protocole de 1995 s'en mordent parfois les doigts, la France, par exemple, contre qui de nombreuses réclamations ont été déposées.

Ne trouvez-vous pas qu'il y a eu peu de réclamations collectives depuis la mise en place de la procédure ?

Effectivement, il n'y en a pas eu suffisamment. Cela est bien la preuve que les Etats sont prudents. Mais ils s'efforcent tout de même d'adapter leur législation.

Par ailleurs, les Etats reconnaissent aussi que des problèmes existent, et qu'ils sont en mesure de prendre des engagements envers la société civile qu'ils n'auraient pas osé prendre avant.

Ainsi, pour prendre l'exemple d'une réclamation collective, l'organisation Autisme Europe a dénoncé des pratiques constatées en France. Aucune structure adaptée n'était proposée aux enfants autistes. Ils ne pouvaient qu'être accueillis dans les hôpitaux. La France a dû fournir une liste, sur laquelle figuraient ses intentions en termes de création de postes, de structures, et en termes de budget. Actuellement, des enfants autistes sont encore dans des hôpitaux, mais l'avancée est certaine. Il faut bien en conclure que cette procédure porte ses fruits. Toutefois, il faut espérer qu'il n'y aura pas une occasion offerte aux Etats de se désengager. Si l'un commence, les autres Etats le suivront.

Mais je crois en cette Charte. D'ailleurs, d'autres Etats doivent bientôt s'engager. Ainsi, la Fédération de Russie l'a signée puis ratifiée en 2009, après des années de négociations. Un an avant, M. Poutine, en tant que Premier ministre, nous a officiellement assuré que, malgré la crise qui sévit en Europe, la question sociale ne devait pas être la plus affectée. Il l'a fait. Cela a été très long mais il l'a fait. Les Russes ont choisi des articles certes facilement applicables pour eux. C'est une lueur d'espoir forte que la Fédération de Russie ait ratifié.

Souhaiteriez-vous que des organisations non gouvernementales nationales puissent plus facilement déposer des réclamations collectives ?

Malheureusement, le terme « ONG » englobe beaucoup de choses. Lorsque l'on demande à nos membres de la Conférence des OING d'Europe centrale s'ils peuvent nous envoyer une liste de tous leurs adhérents, on se rend compte que la notion associative n'a pas la même signification à l'Est qu'à l'Ouest. A l'Est, ce sont souvent des contre-pouvoirs locaux, des syndicats déguisés et non des ONG engagées bénévolement, avec des permanents dont le but non lucratif est l'élément central. La grande particularité des OING au Conseil de l'Europe, c'est qu'elles sont présentes de manière bénévole. On n'a rien à gagner financièrement

Toutes sortes d'ONG existent et les pays sont inquiets. Par exemple, dans les pays du Caucase, les ONG n'ont pas compris que leur rôle n'était pas seulement d'être un contre-pouvoir afin d'être, un jour, khalife à la place du khalife. Si elles sont ONG, ce n'est pas pour préparer un mandat électif, mais parce qu'elles croient en ce qu'elles défendent. Les pays connaissent cette volonté de contre-pouvoir des ONG. Ils craignent de leur donner

la possibilité de déposer des réclamations collectives, et qu'elles ne s'en servent de manière abusive, pour déstabiliser le pouvoir en place. Cela a plaidé négativement contre la procédure de réclamations collectives.

Je pense que ce serait bien que les ONG nationales puissent en déposer. mais en attendant, si elles ne peuvent pas le faire, elles peuvent toujours aller auprès d'ONG internationales qui sont dans leur pays, et qui feront le relais. La Charte sociale est véritablement un défi et une chance pour la société civile. Cela permet de faire en sorte que la cohésion sociale reste une réalité dans les Etats. Or, si on enlève la cohésion sociale, tous les dérapages sont possibles. Il faut qu'elle continue à se développer. J'en suis un fervent supporter.

000

Après avoir détaillé la procédure de réclamations collectives et le rôle des OING et des syndicats, il est intéressant de s'attarder sur des cas concrets de réclamations afin de mieux appréhender les avancées qu'elles peuvent apporter.

# 3. Des cas concrets de réclamations collectives : les droits des Roms

La procédure de réclamations collectives contribue au respect des droits sociaux et économiques. Afin de mieux comprendre de guelle manière ce processus pousse à des évolutions législatives, une étude de cas est intéressante. Les droits des Roms sont souvent bafoués en Europe, et dans le monde. On compte environ 10 millions de Roms au sein des Etats membres. Cette population est souvent victime de nombreuses discriminations liées à leurs conditions de vie. La difficulté d'accès à des logements décents, à l'éducation et aux services de soins, le manque d'installations sanitaires, l'isolement de leur campement, le racisme, les expulsions forcées sont leur lot quotidien. Or ces conditions de vies indécentes ne sont pas toujours sanctionnées, et les Etats mettent souvent du temps à reconnaître les droits des Roms

A partir de 2003, le Comité européen des Droits sociaux a commencé à statuer sur le non-respect d'un certain nombre de droits sociaux dont était victime la population rom, dans le cadre du système des rapports nationaux et de la procédure de réclamations collectives.

Des OING se sont emparées de ce mécanisme afin de faire valoir les droits des Roms au niveau européen. Ainsi, 12 réclamations (dont quatre sont en cours) sur les 66 concernent la violation de leurs droits. En outre, deux réclamations contre la France – Mouvement international ATD-Quart Monde n° 33/2006 et Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) n° 39/2006 – portent également sur les droits des Roms et des Gens du voyage, sans être toutefois leur objectif principal.

#### Les Etats concernés

Cinq Etats parties à la Charte ont été condamnés par le Comité européen des Droits sociaux, et souvent plusieurs fois :

- la Belgique : 1 affaire pendante ;
- la Bulgarie : 3 affaires ;
- la France: 3 affaires, dont 2 sont pendantes;
- la Grèce : 2 affaires ;
- l'Italie : 2 affaires.

De plus, 1 affaire contre le Portugal est pendante.

#### Les OING réclamantes

Le Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) fait partie des trois organisations réclamantes. Cette organisation internationale œuvre à travers le monde pour accroître la reconnaissance des droits inhérents au droit au logement.

Elle a déposé deux réclamations collectives :

- la Réclamation n° 58/2009 contre l'Italie;
- la Réclamation n° 63/2010 contre la France.

Le Centre européen des droits des Roms (CEDR) est une organisation internationale qui lutte contre la violation des droits des Roms. Elle combat les discriminations et défend l'accès à la justice, à l'éducation, au logement, à la santé et aux services publics pour cette population.

Cette organisation est à l'origine de la première réclamation collective ayant trait aux droits des Roms et a déposé le nombre le plus important de réclamations auprès du Comité européen des Droits sociaux :

- Réclamation n° 15/2003 contre la Grèce :
- Réclamation n° 27/2004 contre l'Italie :
- Réclamation n° 31/2005 contre la Bulgarie;
- Réclamation n° 46/2007 contre la Bulgarie;
- Réclamation n° 48/2008 contre la Bulgarie;
- Réclamation nº 51/2008 contre la France :
- Réclamation n° 61/2010 contre le Portugal.

L'International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) promeut le respect des droits de l'homme en fournissant une expertise juridique aux avocats, aux juges, aux défenseurs des droits de l'homme et aux ONG. Elle a déposé la réclamation collective n° 49/2008 contre la Grèce.

La Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), elle, est à l'origine de la réclamation n° 62/2010 contre la Belgique.

« La FIDH est une ONG internationale qui défend tous les droits, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle inscrit son action dans le champ juridique et politique afin de renforcer les instruments internationaux de protection des droits humains et de veiller à leur application. »30

Le Forum européen des droits des Roms et des Gens du voyage (FERV) est une ONG autonome, indépendante des gouvernements et des organisations intergouvernementales.

« Il est toutefois lié au Conseil de l'Europe par un accord de partenariat qui prévoit, entre autres, la mise en place de relations avec les différents organes du Conseil de l'Europe.

Le Forum peut également chercher à établir des relations consultatives avec d'autres institutions et organisations internationales, et avec les gouvernements. »31

<sup>30.</sup> www.fidh.org/.

<sup>31.</sup> www.coe.int/t/dg3/romatravellers/ertf\_fr.asp.

La dernière réclamation collective (n° 64/2011) pour défendre le droit des Roms a été déposée par le FERV.

# Les dispositions non respectées relatives à la situation des Roms qui ont émergé dans le contexte des réclamations collectives<sup>32</sup>

#### Articles de la Charte sociale européenne

#### Article 11 - Droit à la protection de la santé

Partie 1: Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre.

Partie II : En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment :

- 1. à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente;
- 2. à prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé:
- 3. à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que les accidents.

Des violations de ce droit pour les motifs suivants ont été constatées : manquement des autorités à prendre les mesures appropriées pour remédier à l'exclusion, à la marginalisation et aux risques environnementaux auxquels la population rom est exposée ; problèmes rencontrés par de nombreux Roms et Gens du voyage pour accéder aux services de santé.

#### Article 13 - Droit à l'assistance sociale et médicale

Partie I : Toute personne démunie de ressources suffisantes a droit à l'assistance sociale et médicale.

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

 $<sup>32.</sup> www.coe.int/t/dghl/monitoring/social charter/default\_FR. asp?$ 

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 de les recevoir d'une autre 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 ;

[...].

Des violations de ce droit pour les motifs suivants ont été constatées : refus du maintien de l'assistance sociale à des personnes dans le besoin, ayant pour résultat de les priver de ressources suffisantes pour vivre dans des conditions compatibles avec leur dignité humaine.

#### Article 16 - Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique

Partie I : La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement.

Partie II: En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées.

Des violations de ce droit pour les motifs suivants ont été constatées :

- protection juridique insuffisante des familles de Roms et de Gens du voyage du fait que leur statut juridique n'est pas clairement établi (absence de documents d'identité et/ou de certificats de naissance) :
- discrimination dans les faits pour l'accès aux services sociaux, aux prestations familiales et au logement;
- procédures d'identification et de recensement des Roms et des Sintis non assorties des garanties requises concernant le respect de la vie privée et la protection contre la maltraitance, mais entraînant au contraire une ingérence abusive dans la vie privée et familiale des Roms et des Sintis.

## Article 17 – Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique

Partie I: Les enfants et les adolescents ont droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée.

Partie II: En vue d'assurer aux enfants et aux adolescents l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant : [...] à assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit, ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire.

Il a été constaté des violations de ce droit pour les motifs suivants: les politiques éducatives à l'intention des enfants roms peuvent s'accompagner de structures souples afin de refléter la diversité de cette population et prendre en compte le fait que certains groupes ont un mode de vie itinérant ou semi-itinérant, mais les Roms ne devraient pas être scolarisés dans des établissements séparés.

### Article 19 – Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance

Partie I: Les travailleurs migrants ressortissants de l'une des Parties et leurs familles ont droit à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie.

Partie II: En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie, les Parties s'engagent :

- [...] à prendre toutes mesures utiles, pour autant que la législation et la réglementation nationales le permettent, contre toute propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration;

[...]

- à garantir à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire, pour autant que ces matières sont régies par la législation ou la réglementation ou sont soumises au contrôle des autorités administratives, un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux en ce qui concerne [...] le logement;

- à garantir à ces travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs;

[...].

Il a été constaté des violations de ce droit pour les motifs suivants :

- propagande raciste trompeuse tolérée par des autorités publiques ou émanant d'autorités publiques;
- ségrégation et conditions de vie précaires dans des campements et sur des aires d'accueil :
- expulsions collectives de facto de migrants appartenant aux communautés roms et aux Gens du voyage.

S'agissant des expulsions et de la propagande raciste, le fait, d'une part, que les autorités publiques non seulement n'ont pas pris de mesures appropriées à l'encontre des auteurs des violations, mais de surcroît ont concouru à ces violations, et, d'autre part, que les violations constatées visaient et ont touché expressément des groupes vulnérables, constitue, selon le Comité européen des Droits sociaux, une « violation aggravée ».

#### Article 30 - Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Partie I: Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Partie II: 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.

Il a été constaté des violations de ce droit pour les motifs suivants :

absence d'approche coordonnée pour favoriser l'accès effectif au logement de personnes qui sont ou risquent d'être en situation d'exclusion sociale:

 ségrégation, pauvreté et marginalisation civique touchant la plupart des Roms et des Sintis vivant dans des campements ou des sites similaires.

#### Article 31 - Droit au logement

Partie I: Toute personne a droit au logement.

Partie II : En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

- 1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;
- 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;
- 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

Il a été constaté des violations de ce droit notamment pour les motifs suivants :

- conditions de vie précaires des Roms et des Gens du voyage dans les campements ou les aires d'accueil;
- création d'un nombre insuffisant d'aires d'accueil pour les Gens du voyage;
- expulsions pratiquées sans respecter la dignité des personnes concernées et sans leur proposer de solutions de relogement;
- absence de voies de recours et/ou d'assistance juridique pour les personnes qui en ont besoin pour demander réparation en justice à la suite d'une expulsion;
- offre insuffisante de logements à des conditions abordables pour les personnes à revenus modestes.

#### Article E - Non-discrimination

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.

A l'instar de l'article 14 de la CEDH, l'article E de la Charte a pour objet d'aider à garantir la jouissance égale et effective de tous les droits concernés, quelles que soient les différences. Concernant les Roms et les Gens du voyage, il a

été considéré, pour la plupart des violations constatées au titre des droits susmentionnés, qu'elles constituaient en outre une discrimination raciale ou une discrimination fondée sur l'origine ethnique.

#### Des exemples d'interprétation

Le texte de la Charte n'est pas figé, il est sans cesse expliqué et étendu par le Comité européen des Droits sociaux. Ce dernier donne une interprétation contemporaine aux dispositions de la Charte, fidèle aux évolutions sociales de l'Europe. Ces interprétations contribuent au dynamisme et à la richesse de la Charte. Il est intéressant de percevoir la portée donnée par le Comité européen des Droits sociaux à un article de la Charte de 1961, puis de se rendre compte de la réaction d'un Etat.

Ainsi, lors d'une réclamation collective déposée en 2003, le Centre européen des droits des Roms (CEDR) a allégué une violation de l'article 16 de la Charte (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) par la Grèce. L'organisation réclamante estimait qu'un arrêté ministériel (nº A5/696/25.4.83) favorisait l'exclusion sociale des familles roms et que la discrimination dont elles étaient l'objet incitait au racisme. L'article 1er de cet arrêté stipule : « Il est interdit aux nomades itinérants (*Athinganoi*, etc.) d'établir, dans quelque région que ce soit, un campement non contrôlé et non assorti d'une autorisation. » Le fait de préciser « Athinaanoi » est discriminant et distingue cette population des autres ressortissants du pays. De même, le fait de ne pas leur octroyer de logements suffisants et décents l'est également. En outre, l'article 3 de ce même texte stipule :

« Les terrains de campement aménagé réservés aux nomades itinérants [...] doivent être situés à l'écart des quartiers d'habitation et à bonne distance des zones couvertes par le plan d'urbanisme ou des dernières maisons limitrophes. »

Contraintes de s'installer à l'extérieur de la ville, les familles roms sont de fait exclues de la société. Par ailleurs, les Roms s'installant sur des terrains illégalement font l'objet d'expulsions massives. Le Centre européen des droits des Roms alléquait également que les conditions de vie et de logement n'étaient pas décentes, en raison de l'éloignement des sites et du mangue d'infrastructures sanitaires.

Après avoir expliqué succinctement la teneur de la réclamation, il s'agit maintenant d'analyser la réaction du Comité européen des Droits sociaux.

Dans sa décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, le comité a réaffirmé le principe de non-discrimination de l'article E qui sous-tend toutes les dispositions de la Charte. Ainsi, « les Etats doivent respecter la différence et veiller à ce que l'organisation sociale ne soit pas de nature à engendrer ou renforcer l'exclusion sociale ». L'arrêté ministériel n'est donc pas conforme à la Charte. Il l'est d'autant moins que le comité n'a eu de cesse de répéter dans de nombreuses conclusions et décisions l'observation suivante :

« Les Etats parties doivent (...) être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande, ainsi que sur les autres personnes concernées, tout particulièrement les familles sur qui, en cas de carence institutionnelle, pèse un écrasant fardeau. »<sup>33</sup>

La population rom appartient à une minorité ethnique, culturelle et religieuse : il faut lui accorder la même place qu'aux autres personnes, mais veiller plus attentivement à ce qu'elle ne soit pas victime de discriminations.

Le Comité européen des droits sociaux concède que les campements « sauvages » ne doivent pas être la règle, mais les expulsions qui en découlent doivent être encadrées, et être décidées sur la base d'un motif réel. Il confirme que, dans le cas de la Grèce, les expulsions sont intervenues de façon massive, sans proposition de relogement. La violation de l'article 16 est constatée par le comité. Ainsi, le comité souligne ce qui suit :

« (...) en ce qui concerne les expulsions de Roms, l'occupation illégale de sites ou de logements est de nature à justifier l'expulsion des occupants illégaux. Les critères de l'occupation illégale ne doivent cependant pas être compris de façon exagérément extensive et l'expulsion doit être prévue par des règles suffisamment protectrices des droits des personnes concernées et opérée conformément à ces règles. Dans le cas présent, la situation constitue une violation de l'article 16 de la Charte de 1961 (...). »

Le Comité européen des droits sociaux a réitéré ces précisions lors d'une autre décision sur le bien-fondé<sup>34</sup>. Le Gouvernement italien avait pris des

<sup>33.</sup> Réclamation Association internationale Autisme-Europe c. France nº 13/2002, décision sur le bien-fondé, 4 novembre 2003.

<sup>34.</sup> Réclamation COHRE c. Italie, nº 58/2009, décision sur le bien-fondé, 25 juin 2010.

mesures extraordinaires, appelées « urgence nomade » ou « urgence rom » dans le cas d'un « pacte de sécurité ». Outre l'autorisation d'expulsions massives, un suivi des campements avec recensement des personnes et des familles était également prévu par cette loi. Par ailleurs, « le fait de résider illégalement sur le territoire italien constitu[ait] une circonstance aggravante du délit ». Malgré une décision sur le bien-fondé d'une réclamation précédente déposée par le Comité européen des droits des Roms contre l'Italie (réclamation n° 27/2004) et des conclusions rendues lors de l'examen de rapports italiens, le Gouvernement transalpin a persisté dans cette voie.

Dans le cas de la réclamation entreprise par le Centre européen des droits des Roms contre la Grèce en 2003, le comité donne une portée plus extensive à l'article 16 de la Charte. Il précise ce qu'il entend par « logements adaptés aux besoins des familles ». Les Etats doivent faire en sorte que « les logements existants soient décents et dotés des commodités essentielles (chauffage et électricité, notamment). Le comité a indiqué qu'un logement décent désigne non seulement un logement qui ne soit pas insalubre et qui dispose des fournitures essentielles, mais aussi un logement d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe ». A la suite à ces interprétations, le comité conclut ainsi :

« L'insuffisance de logements permanents constitue une violation de l'article 16 de la Charte sociale européenne ; l'insuffisance de possibilités de campements constitue une violation de l'article 16 de la Charte sociale européenne : les expulsions et autres sanctions à l'encontre des Roms constituent une violation par la Grèce de l'article 16 de la Charte sociale européenne. »

#### Les évolutions législatives à la suite des décisions du Comité européen des Droits sociaux

Après la décision du Comité européen des Droits sociaux sur le bien-fondé de la réclamation, le Comité des Ministres prend note et adopte une résolution<sup>35</sup> le 8 juin 2005. Quant au comité, il revient sur la réclamation déposée en 2003 par le Centre européen des droits des Roms lors de l'examen des différents rapports grecs gui ont suivi cette affaire.

<sup>35.</sup> Résolution ResChS(2005)11.

On peut évaluer les changements législatifs mis en place par le Gouvernement grec dans les Conclusions XVIII-1 (tome I). Ainsi, il a pris des mesures pour être en conformité avec l'article 16 de la Charte en mettant en place « un plan d'action intégré (IAP) pour l'intégration sociale des Roms grecs ». Ce plan comporte :

« un programme d'allocation des prêts immobiliers pour les Roms (...) et un transfert de la propriété de terrains situés en zone municipale et communale à des autorités locales de Roms grecs citoyens de leurs municipalités, au terme de procédures simplifiées et plus rapides ».

Malgré ces aménagements, le comité considère toujours qu'il y a violation de l'article 16 car, finalement, les logements disponibles pour les Roms sont encore insuffisants et « un nombre non négligeable de Roms vivent toujours dans des campements non équipés et (...) ils sont toujours expulsés de leurs habitations sans qu'il leur soit offert une alternative de relogement ».

Cet exemple d'une procédure de réclamations collectives et du suivi entrepris par le comité montre l'ampleur du travail effectué, mais aussi la pugnacité dont il fait preuve. Il décortique les articles, propose de nouvelles interprétations, examine les données fournies par les parties, écoute les arguments de chacune pour ensuite rendre sa décision. Puis, il revient avec intérêt sur les législations ou pratiques nationales précédemment non conformes à la Charte. Malheureusement, le comité est souvent obligé de réitérer ces conclusions de non-conformité avant qu'elles soient enfin prises en compte par les Etats.

# Chapitre 3 – La Charte sociale européenne : une base solide pour les Etats parties

Afin de mieux appréhender les répercussions de la Charte sociale européenne sur les Etats parties, il est intéressant d'examiner le processus de ratification, pour ensuite regarder de quelle manière la Charte est incorporée dans les normes nationales.

En outre, si l'on souhaite que cette convention continue sa route dans de bonnes conditions, il paraît nécessaire d'envisager certaines évolutions.

#### 1. Le processus de ratification

Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont vécu leur signature et leur ratification à la Charte sociale, que ce soit celle de 1961 ou celle révisée, de manière différente. Les uns se sont empressés de la ratifier dès son adoption, les autres ont attendu plus longtemps. D'autres encore n'en ont ratifié aucune, ils l'ont seulement signée. Les uns ont ratifié uniquement celle de 1961, les autres ont ratifié uniquement la Charte révisée, d'autres encore ont ratifié les deux.

On peut faire un premier état des lieux du processus de ratification de la Charte, en prenant en compte indifféremment les deux chartes. Lorsqu'une convention ou un traité est approuvé par le Comité des Ministres, le texte prévoit qu'un nombre minimal de ratifications soit effectué par des Etats pour pouvoir entrer en vigueur. L'entrée en vigueur de la Charte nécessitait qu'au moins cinq Etats la ratifient. Ainsi, le texte de la Charte a été ouvert à la signature le 18 octobre 1961 et est entré en vigueur le 26 février1965.

Treize Etats ont signé le traité dès son ouverture à la signature. L'Allemagne, l'Irlande, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède ont permis son entrée en vigueur en ratifiant, les premiers, la Charte. Le processus de ratification va ensuite en s'accélérant d'année en année

Les dix premières années de son existence, 9 Etats la ratifient. En 1981, 12 Etats sont parties à la Charte. En 1991, ils sont au nombre de 20. En 2001, 29 Etats sont parties. Et en 2011, 43 Etats l'ont ratifiée.

La relance de la Charte dans les années 1990 lui a été favorable, car, en dix ans, 14 pays ont choisi de la ratifier. Ainsi, loin de s'essouffler, elle prend davantage de vigueur au fil du temps. La ratification de nouveaux pays lui a permis de se remettre en question, et de retrouver une nouvelle jeunesse.

Néanmoins, tous les Etats ne sont pas égaux devant le processus de ratification, ainsi que le prouve une analyse plus détaillée.

#### Les Etats fondateurs du Conseil de l'Europe et les autres

Ainsi, parmi les pays fondateurs du Conseil de l'Europe que sont la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, l'Irlande le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, la ratification de la Charte ne s'est pas réalisée aussi facilement que celle de la CEDH.

Les Etats les plus prompts (1962) à ratifier la Charte originelle ont été le Royaume-Uni, la Norvège et la Suède. Puis vinrent l'Irlande (1964), l'Allemagne, le Danemark et l'Italie (1965). Puis vinrent Chypre (1968), l'Autriche (1969), la France (1973), l'Islande (1976) et les Pays-Bas (1980). Il est à noter que le Luxembourg mettra trente ans à ratifier la Charte (1991). alors qu'il l'avait signée dès son adoption en 1961.

Concernant la Charte révisée, l'Autriche, la Croatie, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, la Lettonie, le Luxembourg, Monaco, la Pologne, Saint-Marin, l'Espagne, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et le Royaume-Uni l'ont signée mais pas ratifiée.

A ce stade de l'analyse, on se rend compte de la diversité des comportements de ces Etats à l'égard de la Charte sociale, alors même que la plupart d'entre eux ont été à l'origine de la création du Conseil de l'Europe. Ils ont alors défendu l'idée de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits de l'homme. Or, ils n'ont pas tous témoigné d'un réel empressement pour ratifier la Charte, garante de droits sociaux.

#### Des cas particuliers

D'autres Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont, quant à eux, pas ratifié la Charte sociale. Ainsi, la Suisse a signé la Charte originelle en 1976, mais ne l'a pas encore ratifiée, alors même que les droits garantis par les normes juridiques suisses sont à la hauteur des attentes de la Charte. Les raisons de la non-ratification sont liées à une discussion sur des considérations législatives nationales. La Suisse n'a pas signé la Charte révisée. De même, le Liechtenstein a signé la Charte de 1961 (en 1991), sans l'avoir ratifiée. Saint-Marin et Monaco ont signé la Charte révisée, respectivement en 2001 et 2004. Ce ne sont pas non plus les données économiques qui constituent un frein à la ratification de la Charte.

#### Les Etats de l'Europe centrale et orientale

Ces Etats portent un regard différent sur la Charte sociale. Leur processus démocratique et leur adhésion au Conseil de l'Europe sont plus récents. L'acceptation de la Charte sociale dans leur ordre juridique peut leur sembler particulièrement compliquée. Quoi qu'il en soit, on notera que les ratifications de la Charte sociale de 1961 ou de la Charte révisée ne sont pas forcément intervenues plus tardivement que pour des pays fondateurs.

Parmi ces Etats d'Europe centrale et orientale, certains ont ratifié la Charte originelle, mais pas encore la Charte révisée. C'est le cas de la Pologne (1997), de la République tchèque (1999), de la Lettonie (2002), de la Croatie (2003) et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (2005). A partir de 1999 et jusqu'en 2010, 17 Etats d'Europe centrale et orientale ont ratifié la Charte révisée. Certains d'entre eux avaient auparavant ratifié la Charte de 1961. Les premiers ont été la Roumanie et la Slovénie, en 1999. Les derniers arrivés sont la Hongrie, la Fédération de Russie, la Serbie et la République slovaque en 2009, puis le Monténégro en 2010.

#### Un air de renouveau

Le processus de ratification des Etats d'Europe centrale et orientale s'est déroulé dans les années 1990. Dans ces années-là, un air de renouveau se fait sentir et le Comité des Ministres adopte :

- le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne (STE n° 128) en 1988, complétant des droits sociaux et économiques de la Charte de 1961;
- le Protocole de Turin (STE n° 142) en 1991, portant amendement à la Charte, clarifiant les rôles des organes de contrôle de la Charte :
- le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne (STE n° 158) en 1995 prévoyant un système de réclamations collectives ;
- la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163) en 1996.

Le rapprochement des Etats issus des anciens régimes socialistes auprès du Conseil de l'Europe est alors en marche. Leur adhésion va les obliger à se conformer aux normes édictées par la CEDH, mais aussi à celles de la Charte sociale. Cette dernière prend alors une nouvelle vigueur qui sera testée par l'arrivée de ces nouveaux Ftats membres.

#### Une autre idée des droits sociaux

Cette avancée ne s'est pas accomplie sans difficultés puisque les Etats d'Europe centrale et orientale n'avaient pas la même conception de la notion de droits sociaux. Ils ont souhaité se rapprocher du Conseil de l'Europe afin d'acquérir une crédibilité vis-à-vis des autres Etats européens. Ils se doivent alors de garantir les droits et libertés garantis par la CEDH, puis ceux de la Charte. Cela a facilité l'adhésion de certains de ces pays à l'Union européenne, comme la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaguie, et la Slovénie. En effet, la prise en compte des droits sociaux faisait partie des critères pour être admis au sein de l'Union. Or, leur ancien régime socialiste garantissait à tous les mêmes droits sociaux, et même au-delà, puisque le gouvernement fournissait aux citoyens un emploi, un logement, le gaz, l'électricité, un système éducatif, etc. L'effondrement des régimes socialistes a conduit les citoyens de ces pays à se soucier de leur bien-être et de leurs droits.

#### Une politique de séduction

Grâce aux efforts des différents organes du Conseil de l'Europe, les gouvernements de ces Etats ont commencé à percevoir l'intérêt de ratifier la Charte: intérêt pour leurs citoyens, puisque cette ratification leur permettait d'afficher leur statut d'Etat partie à la CEDH, et à la Charte, mais aussi intérêt économique, parce que la mise en place des droits garantis par la Charte pouvait favoriser un nouvel essor.

La revalorisation de la Charte est passée par l'obligation faite aux nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe de la ratifier. Dans cette perspective, à la suite de la venue de ces nouveaux Etats membres, l'Assemblée parlementaire a décidé de mener une campagne de promotion de la Charte auprès des nouveaux arrivants, avec l'intention de leur en expliquer le fonctionnement et les avantages. Précédemment, en 1992, le Comité des Ministres avait permis aux Etats signataires de la Charte de participer aux réunions du Comité gouvernemental. Ces pays peuvent ainsi concrètement se rendre compte de la portée de la Charte, de ses avantages et de ses contraintes. Ils bénéficient d'un statut d'observateur leur permettant d'assister aux réunions, sans droit de vote, ce qui ne les empêche pas d'échanger avec les délégués des autres Etats déjà parties à la Charte.

En outre, afin de faciliter la compréhension des engagements demandés par la Charte, et de baliser le chemin menant à la ratification, des séminaires ont été organisés pour ces Etats<sup>36</sup>. Ces efforts ont porté leurs fruits puisque tous les Etats d'Europe centrale et orientale ont ratifié soit la Charte de 1961, soit, plus souvent, celle de 1996, mais en choisissant les dispositions qu'ils avaient la capacité de mettre en œuvre.

#### Les dispositions acceptées et non acceptées

On a vu précédemment que les Etats n'ont pas ratifié la Charte au même rythme. L'avantage de la Charte réside aussi dans la possibilité donnée aux Etats parties de ratifier le nombre de dispositions qu'ils souhaitent, en dehors des dispositions obligatoires.

<sup>36.</sup> Voir Danièle Levy-Puech, 2002.

#### Par les Etats parties de l'ouest de l'Europe

Parmi les Etats uniquement parties à la Charte de 1961, le Luxembourg a ratifié 69 des 72 paragraphes, et le Royaume-Uni 60. L'Espagne a ratifié l'ensemble. Quant au Danemark, il n'a choisi que 45 dispositions. Concernant les Etats parties à la Charte révisée, on notera que ses dispositions sont assez largement ratifiées puisque la Norvège est le pays, parmi ces Etats fondateurs, qui a choisi le moins de dispositions avec 80 paragraphes sur 98. Cependant, il est à préciser que Chypre a ratifié seulement 63 dispositions. D'autres ont décidé de ratifier l'ensemble, ou presque, des paragraphes : les Pays-Bas et l'Italie avec 97 dispositions, la France et le Portugal avec l'intégralité des dispositions.

L'analyse des dispositions non acceptées par les Etats parties à la Charte va nous permettre d'observer celles qui séduisent le moins les Etats.

En procédant par regroupement des pays avant ratifié la Charte (de 1961 ou révisée), et qui ne sont pas d'Europe centrale et orientale, on constate que les dispositions les moins acceptées sont :

- tout, ou une partie des paragraphes de l'article 7 (droit des enfants et des adolescents à la protection) pour la Norvège, la Suède, le Danemark, l'Islande, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Autriche;
- tout ou une partie de l'article 8 (droit des travailleuses à la protection de la maternité) pour les mêmes Etats, ainsi que le Luxembourg;
- tout ou une partie des paragraphes de l'article 19 (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance) reste souvent non accepté.

On peut aussi noter quelques spécificités. Ainsi, la Grèce et la Turquie n'ont pas choisi les dispositions de l'article 5 relatif au droit syndical, ni de l'article 6 relatif au droit de négociation collective, et Andorre n'a pas accepté l'article 6. La Belgique et l'Irlande n'ont pas souhaité sélectionner l'article 31 relatif au droit au logement; Chypre et Malte n'ont accepté ni l'article 30 (protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) ni l'article 31. En outre, le Royaume-Uni n'a choisi qu'un paragraphe de l'article 12 (droit à la sécurité sociale).

Depuis 2003, des réunions sur les dispositions non acceptées ont lieu régulièrement. Les Etats ont alors l'occasion d'expliquer les raisons pour lesquelles ils n'ont pas ratifié certaines dispositions et les progrès réalisés en vue des prochaines acceptations. Tous les pays n'ont pas encore pu expliquer leurs motivations.

La Norvège explique sa non-ratification des articles 7 (droit des enfants et des adolescents à la protection) et 8 (droit des travailleuses à la protection de la maternité) par la mise en place de la nouvelle loi WEA, entrée en vigueur en 2006, qui encadre le droit du travail. Les conditions de travail et de scolarité des enfants de moins de 18 ans et de moins de 15 ans sont couvertes par cette loi. Elle prévoit également des conditions spécifiques de travail pour les femmes qui sont en congé maternité. La Suède explique qu'elle n'a pas accepté une des dispositions de l'article 7 parce que ce sont les conventions entre les partenaires sociaux et les employeurs qui sont censées régler cette question. Quant à l'article 8, une loi suédoise et des conventions collectives protègent les femmes durant et après leur grossesse.

A ce sujet, le Comité européen des Droits sociaux a indiqué aux Etats qu'ils avaient la possibilité de laisser les partenaires sociaux mettre en œuvre la Charte sociale par le moyen de conventions collectives si leur tradition nationale le prévoit. Cela n'empêche nullement les Etats d'accepter les dispositions de la Charte concernant la matière en question. Bien sûr l'Etat reste le garant, au plan international vis-à-vis du Conseil de l'Europe et des autres Etats parties, d'une mise en œuvre correcte de la Charte .

Une nouvelle loi irlandaise sur la protection des femmes durant leur maternité prévoit une réduction de la durée du travail jusqu'à ce que l'enfant ait six mois. L'Irlande estime donc qu'elle n'a pas besoin de ratifier l'article 8, paragraphe 3, de la Charte qui permet « [d'] assurer aux mères qui allaitent leurs enfants des pauses suffisantes à cette fin ». Cet Etat n'a pas non plus ratifié l'article 31, car des programmes de création et de réhabilitation des logements ont déjà été mis en place. En outre, les besoins des sans-abri en matière de logements sont encadrés par une loi.

La Belgique n'a pas ratifié l'article 31 (droit au logement) en raison des choix politiques des régions, car la compétence du droit au logement leur incombe. Néanmoins, le droit au logement est garanti par les lois, par l'élaboration d'instruments concrets et par des mesures spécifiques. La représentante de la Belgique estime qu'il n'y a aucun obstacle à l'acceptation de l'article 31 d'un point de vue technique, mais seulement d'un point de vue politique.

En outre, M. Vandamme, conseiller général du service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale en Belgique, argumente les raisons pour lesquelles son gouvernement n'a pas choisi de ratifier certaines dispositions dans des conclusions générales présentées lors d'une réunion sur les dispositions non acceptées par son Etat en 2009 :

« Article 24 [droit à la protection en cas de licenciement] : les autorités belges tiennent au système actuel de réglementation. L'absence de l'obligation de motiver le licenciement doit être appréciée dans son ensemble. Il n'y a pas de réelle volonté politique de toucher à ce système.

Article 26 [droit à la dignité au travail], paragraphe 2 : promouvoir la sensibilisation, l'information et la prévention en matières d'actes condamnables (...) contre tout salarié (...)]: le modèle belge est un bon modèle pour d'autres pays, la disposition peut être acceptée.

Article 27 [droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement] : deux paragraphes peuvent être acceptés. Le paragraphe 3 ne peut pas être accepté, car la motivation du licenciement n'existe pas en Belgique.

Article 28 [droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise et facilités à leur accorder] : la législation nationale doit accorder des facilités aux représentants des travailleurs qui doivent être couverts par ce système. Le système belge est bien développé en la matière. Donc la disposition pourrait être acceptée.

Article 19, paragraphe 12 [droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance : favoriser et faciliter, dans la mesure du possible, l'enseignement de la langue maternelle du travailleur migrant à ses enfants]: l'article 19, paragraphe 12, n'impose pas l'apprentissage de la langue d'origine dans l'enseignement et la Belgique fait beaucoup d'efforts dans ce domaine. Cette disposition ne peut toutefois pas encore être acceptée.

Article 23 [droit des personnes âgées à une protection sociale]: c'est un article unique dans le système de protection des droits de l'homme, bâti sur un principe de ressources suffisantes (GRAPA et l'aide sociale). Le système de protection repose sur des services (droit au logement, droit à la santé). Beaucoup de compétences sont dévolues aux communautés, si bien qu'une acceptation de la disposition doit passer par les communautés.

Article 31 [droit au logement]: des mesures détaillées ont été prises dans les régions. La région flamande pourrait recommander une acceptation, la région wallonne a fait une présentation. La région de Bruxelles-capitale se retrouve dans la présentation des autres régions. Le système fédéral a également été présenté. La disposition pourrait être acceptée d'un point de vue technique, mais, étant donné qu'elle relève de la compétence des communautés, il faut parvenir à un accord des communautés pour son acceptation. »<sup>37</sup>

#### Par les pays d'Europe centrale et orientale

Parmi les cinq Etats qui ont seulement ratifié la Charte originelle, on peut constater que la Lettonie est le pays qui a choisi le moins de dispositions avec 25 acceptées, puis viennent « l'ex-République yougoslave de Macédoine » avec 41 dispositions acceptées, la Croatie avec 40 dispositions acceptées (auxquelles s'ajoutent 3 dispositions du Protocole de 1988), la République tchèque avec 52 dispositions acceptées (auxquelles s'ajoutent 4 du Protocole de 1988) et la Pologne avec 57 dispositions acceptées sur les 72 que comprend la Charte de 1961.

Concernant les Etats parties à la Charte révisée, on remarquera qu'ils ont opté pour un éventail plus large de droits que ceux parties à la Charte de 1961. En effet, mis à part l'Azerbaïdjan (47) et la Bosnie-Herzégovine (51), les autres pays ont ratifié au minimum 60 dispositions, comme c'est le cas pour la Hongrie. La Lituanie et la République slovaque ont ratifié 86 dispositions, la Serbie 88, la Slovénie 95 sur les 98 comprises dans la Charte révisée. Ces quatre derniers Etats sont ceux qui ont sélectionné le plus de dispositions. La majorité des nouveaux Etats parties à la Charte révisée ont décidé de jouer pleinement le jeu et de garantir de nouveaux droits à leur population. La situation politique et économique des pays de l'Europe centrale et orientale étant spécifique, la sélection qu'ils ont opérée dans les dispositions l'est aussi.

Tout ou une partie des paragraphes de l'article 19 (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à une protection) n'a pas été ratifié par la Croatie, la République tchèque, la Lettonie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la

<sup>37.</sup> Rapport de la réunion avec des représentants du Gouvernement belge sur les dispositions non acceptées de la Charte révisée, 3 février 2009, voir www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Non-acceptedProv/Belgium2009\_fr.pdf.

Bulgarie, la Hongrie, la Lituanie, la Moldova, le Monténégro, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Serbie, la Slovaquie, « l'ex-République vougoslave de Macédoine » et l'Ukraine.

L'article 18 également (droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties) est très peu accepté. Cet article propose de faciliter l'emploi des travailleurs étrangers.

Cela s'explique par les relations compliquées que ces pays nourrissent avec leurs voisins. Ils estiment aussi qu'ils n'ont pas les movens financiers et matériels de garantir aux travailleurs migrants et à leurs familles les droits énoncés dans cet article.

De même, le droit à la sécurité sociale de l'article 12 et le droit à l'assistance sociale et médicale de l'article 13 ne sont majoritairement pas choisis par ces pays. Les coûts engendrés par leur mise en place peuvent leur paraître trop élevés. La ratification de ces articles n'est pas encore à l'ordre du jour.

Le droit à la formation professionnelle garanti par l'article 10 ne fait pas non plus l'unanimité. Ces pays n'ont pas encore la même conception du travail que les pays d'Europe occidentale.

Ces choix sont évidemment liés au contexte particulier que connaissent ces nouveaux Etats parties à la Charte. Mais de façon générale, qu'il s'agisse de ces Etats ou de ceux de l'Europe occidentale, les choix opérés sont liés à leur situation nationale, à leur histoire, à leur vécu en matière de droits sociaux, aux politiques menées, et aux coûts engendrés par la mise en place de nouveaux droits. Les enjeux internationaux, les motivations économiques, les répercussions nationales font également partie des critères leur permettant d'opter pour telle ou telle disposition.

En outre, le choix de ratifier la Charte de 1961 ou la Charte révisée s'est effectué en fonction de leur adhésion à l'Union européenne. En effet, les Etats tels que la Hongrie, la Pologne, ou encore la République tchèque ont vu leur candidature à l'Union européenne acceptée. Ils se sont alors « contentés » en premier lieu de ratifier la Charte originelle. D'autres pays, comme la Roumanie, la Bulgarie ou encore les pays Baltes ont ratifié la Charte révisée afin de prouver à l'Union européenne les efforts qu'ils étaient prêts à fournir pour être retenus lors de leur future candidature.

Les dispositions choisies informent sur la teneur des droits garantis pour les citoyens, et sur l'état d'avancement de la prise en compte des droits sociaux dans chaque Etat. Les Etats ayant opté pour un nombre limité de dispositions sont tout de même contraints de respecter les principes généraux de la Charte édictés dans la partie l, et, en sélectionnant certaines dispositions, ils sont obligés de garantir un nombre significatif et substantiel de droits.

D'autre part, la partie V de la Charte souligne les engagements auxquels sont tenus les Etats. Ainsi, l'article E relatif à la non-discrimination s'applique à l'ensemble des dispositions choisies. Même si un Etat ne souscrit pas, par exemple, à l'article 19 concernant le droit des travailleurs migrants ou à l'article 18 relatif au droit d'exercer une activité lucrative sur le territoire des autres Parties, il doit s'engager à ce que les droits garantis par la Charte à ses citoyens soient assurés :

« 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 ».

En outre, ils s'engagent à donner une réalité concrète à la Charte en l'incorporant dans leur ordre juridique interne, tel que le stipule l'article I de la partie V.

# 2. La Charte sociale européenne et les normes nationales<sup>38</sup>

La Charte ne peut être réellement reconnue et effective que si les Etats l'incorporent dans leur système juridique interne. Avant tout, il faut préciser que la Charte produit des effets avant que les Etats l'aient ratifiée. En effet, ils doivent vérifier que leur droit est compatible avec elle et, si ce n'est pas le cas, modifier leur législation et leur pratique nationales pour qu'elles soient conformes aux exigences de la Charte.

<sup>38.</sup> Voir l'exemple de l'état des lieux de la Grèce par rapport à la Charte sociale en annexe IV.

Quelques exemples illustrent ces changements<sup>39</sup>. L'Irlande a supprimé des mesures discriminatoires contre l'emploi des femmes dans la fonction publique pour être conforme à l'article 1, paragraphe 2. Elle a modifié, ainsi que le Royaume-Uni, sa législation sur le travail des jeunes afin d'être en conformité avec l'article 7 de la Charte. A Chypre, la liberté syndicale a été renforcée pour les fonctionnaires et respecte ainsi les exigences de l'article 5. L'article 12, paragraphe 1, est aussi suivi grâce à une loi chypriote qui a réorganisé le système de sécurité sociale.

La Charte est un traité international. En tant que tel, elle occupe une place particulière dans chaque ordre juridique national de chaque Etat et s'impose aux Etats qui l'ont ratifiée. En outre, les Etats s'engagent à l'incorporer dans leurs normes lors de la ratification, ainsi que le précise l'article I de la partie V de la Charte révisée. Les traités internationaux s'appliquent différemment en fonction des Constitutions des pays. Les uns organisent leur droit dans un système moniste, les autres dans un système dualiste. Considérant que la Constitution est la norme suprême des Etats et qu'il n'y a aucune règle au-dessus d'elle, la Charte peut soit avoir une valeur supérieure à la loi pour les Etats dits « monistes », soit avoir la valeur d'une loi, ou d'une norme inférieure, pour les Etats dits « dualistes ».

#### Le système dualiste

Pour les Etats dualistes, l'intégration de la Charte au sein des systèmes juridiques nationaux s'organise selon un processus spécifique. Il faut qu'une loi nationale de transposition en reprenne le contenu pour la rendre opérationnelle dans l'ordre juridique interne. La Charte n'est donc pas directement applicable. Des Etats dualistes sont parties à la Charte : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, la Norvège, Malte, la Suède et le Royaume-Uni.

#### Le système moniste

Dans les Etats monistes, les conventions internationales produisent un effet direct. Elles sont directement applicables et aucun texte n'est

<sup>39. «</sup> La Charte sociale européenne », intervention de M<sup>me</sup> A. Leclerc, colloque tenu à l'université de Grenade, Conseil de l'Europe, 1989.

nécessaire pour leur transposition dans le système juridique national. Au sein des Etats parties à la Charte, la majorité est moniste. Néanmoins, il faut garder à l'esprit que la distinction n'est pas aussi stricte dans les faits. Certains Etats monistes incorporent un traité international directement, alors que des systèmes dualistes choisissent de promulguer une loi pour que ce traité soit incorporé dans leur norme nationale. La primauté des traités internationaux et l'effet direct, soit leur application immédiate, sont généralement prévus par un article de la Constitution de ces pays. Ainsi, par exemple, l'article 5(4) de la Constitution bulgare est emblématique : « 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. »

On peut également citer l'article 7, paragraphe 1, de la Constitution hongroise : « Le système juridique de la République de Hongrie doit veiller à ce que les engagements découlant du droit international s'accordent avec le droit interne. »

On le retrouve encore dans l'article 55 de la Constitution française: « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

Une fois introduite dans les normes nationales, la Charte doit néanmoins produire un effet concret. Elle crée de nouveaux droits, mais encore faut-il que le juge national s'en saisisse pour les rendre effectifs dans son Etat.

# Principe d'applicabilité des traités internationaux dans les Etats monistes

Ainsi, les traités internationaux bénéficient d'une applicabilité directe dans l'ordre juridique national, et d'une valeur supérieure à la loi. Mais tout dépend du traité. Si son contenu est clair et précis, il est auto-exécutoire et pourra s'appliquer directement. En revanche, si le texte est considéré par le juge comme trop imprécis, il ne pourra pas avoir d'effet direct. Une loi, ou un autre texte, devra en reprendre le contenu de façon plus claire pour que les droits garantis par le traité puissent s'appliquer dans l'ordre juridique interne. Par ailleurs, certains juges écartent l'effet direct de certaines conventions

internationales en raison des formulations utilisées dans l'énoncé de leurs dispositions. Ainsi, les dispositions commencant par « les Etats parties s'engagent à garantir... » ou « les Etats s'engagent à... » inciteraient à ne pas donner d'effet direct alors que d'autres traités internationaux prévoient que « les Etats reconnaissent » ou « les Etats garantissent ». Ces dernières formulations permettraient aux juges d'y voir un effet direct.

#### Principe d'invocabilité des traités internationaux dans les Etats monistes

Une fois l'étape de l'applicabilité franchie, le juge examinera l'invocabilité du traité. Il regardera si le traité peut être utilisé par des particuliers pour défendre leurs droits, ou s'il ne crée des obligations que pour les Etats. Dans ce dernier cas, les Etats seront obligés de s'y astreindre, mais les citoyens ne pourront pas l'invoquer devant le juge national. Si les droits garantis par les traités internationaux ne sont pas invocables par les citoyens devant leur juridiction nationale, ils le seront devant les organes de contrôle prévus par les conventions internationales.

#### L'effet de la Charte sociale européenne en droit interne

Certains juges ont estimé que la Charte était dépourvue d'applicabilité directe. Ainsi, les droits garantis par la Charte ne peuvent être directement invoqués par les OING que devant le Comité européen des Droits sociaux, lors de la procédure de réclamations collectives. Les droits sociaux énoncés dans la Charte ne bénéficient pas des mêmes garanties que les droits civils et politiques garantis par la CEDH.

Toutefois, les normes nationales des Etats européens prévoient parfois depuis longtemps des garanties en matière de droits sociaux. Les relations au travail sont encadrées, le droit des enfants, des minorités, des femmes, des personnes handicapées ou âgées, le droit à la santé sont assurés par les textes. Ces droits sociaux sont pleinement intégrés dans les systèmes juridiques nationaux. Au sein de chaque Etat, les droits sociaux garantis par ces normes sont même justiciables. Néanmoins, ils sont souvent assez limités et ne concernent que des domaines bien spécifiques. La Charte sociale permet de pallier le vide normatif qui peut exister en matière de droits sociaux. Même si des droits sociaux sont inscrits dans l'ordre juridique, d'autres énoncés dans la Charte ne le sont pas encore.

Les droits sociaux ont une valeur normative constitutionnelle, législative, ou infra-législative dans les ordres juridiques nationaux. Néanmoins, ils ne sont toujours pas considérés comme étant de « véritables droits exigibles au sens juridique du terme, mais plutôt des objectifs puisque non justiciables devant et (par) les tribunaux  $^{40}$ .

La distinction entre ces deux générations de droits, droits sociaux et économiques d'une part, civils et politiques de l'autre, a conduit les juges nationaux à privilégier les seconds. On a aussi estimé que « les droits sociaux [étaient] davantage des programmes, des objectifs, des guides d'action des pouvoirs publics que des droits des individus »<sup>41</sup>. Les droits sociaux sont liés à des choix politiques et des contraintes financières. Ils ne peuvent être mis en place que progressivement dans les Etats.

Traditionnellement, on considère que les Etats doivent mettre en place des dispositifs pour que les droits sociaux soient garantis, alors que les droits civils et politiques existent de fait dans une société libre et démocratique. Ils n'exigent aucune intervention, autre que normative, de l'Etat. Ils sont donc facilement justiciables puisqu'ils sont encadrés et bénéficient à tous. En revanche, les droits sociaux nécessitent des décisions et des directives politiques.

De plus, les droits sociaux « ne pourraient bénéficier d'une protection juridictionnelle car ils sont faiblement déterminés et sans titulaires déterminés »<sup>42</sup>. On estime qu'ils seraient trop abstraits, trop vagues, et qu'on ne saurait pas exactement à qui ils sont destinés.

<sup>40.</sup> Carlos Miguel Herrera, « Sur le statut des droits sociaux, la constitutionnalisation du social », Revue universelle des droits de l'homme, 2004, vol. 16, nºs 1-4.

<sup>41.</sup> http://droits-sociaux.u-paris10.fr/assets/files/dossiers/Synthese\_rapport\_axe2.pdf « Droits des pauvres, pauvres droits ? Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux », recherche dirigée par Diane Roman, professeur de droit public, Ecole des hautes études en santé publique (EHESP), pour le Centre de recherches sur les droits fondamentaux (CREDOF), université Paris-Ouest Nanterre-la Défense.

<sup>42.</sup> http://droits-sociaux.u-paris10.fr/assets/files/dossiers/Synthese\_rapport\_axe2.pdf.

A cause de cette mauvaise réputation, on a souvent accordé une place particulière aux droits sociaux. Ils sont souvent considérés comme des « demi-droits, pseudo-droits, droits de nature différente et de portée secondaire qui ne bénéficient ni du même régime, ni des mêmes garanties que les autres droits fondamentaux»<sup>43</sup>. Les droits sociaux s'apparentent à des droits créances qui créent des obligations pour les Etats et ne concernent pas directement les citoyens. En fait, les droits sociaux ne les concernent que par ricochet, après le vote d'une loi ou la mise en place d'infrastructures les rendant effectifs. En fait, la nature des deux générations de droits est différente ; le juge estime souvent que leur justiciabilité l'est aussi.

Il a souvent été reproché aux droits sociaux inscrits dans la Charte d'être trop abstraits pour être invoqués devant le juge et utilisés par lui. Ces droits concernent pourtant le citoyen dans sa vie quotidienne. Ils lui assurent une protection individuelle, tout comme les droits civils et politiques. Remettre en question la liberté d'expression, la liberté d'aller et venir, et l'ensemble des droits civils et politiques conduirait à remettre en guestion la société démocratique dans sa globalité. Or supprimer les droits garantis par le droit du travail, supprimer le droit à la sécurité sociale, ou à l'éducation constituerait une menace pour la démocratie. Les deux générations de droits sont indissociables.

Le fait que les droits sociaux garantis par la Charte ne créent des obligations que pour les Etats conduit à leur donner une protection juridictionnelle moindre que celle assurée aux droits civils et politiques. Cela tient à leur particularité. Mais l'application qu'en fait le juge entre également en ligne de compte. En s'y référant, le juge détient le pouvoir de les faire reconnaître en tant que droits à part entière, et de leur donner une valeur comparable aux autres droits.

Or le juge est « partagé entre le souci de respecter la compétence du pouvoir législatif (...) et celui de garantir le respect de droits inscrits au plus haut niveau de l'ordonnancement juridique»<sup>44</sup>. Puisque la Charte crée des obligations pour les Etats, c'est au législateur de faire en sorte que ces droits soient mis en place, grâce aux lois ou aux règlements qu'il votera. En fait, le

<sup>43.</sup> http://droits-sociaux.u-paris10.fr/assets/files/dossiers/Synthese\_rapport\_axe2.pdf. 44. Idem.

juge craint d'empiéter sur le terrain du législateur s'il venait à rendre une décision constatant une violation de droits sociaux. Ses arrêts pourraient être interprétés comme une obligation faite au législateur de légiférer. La séparation entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif pourrait être mise à mal. Et le rôle du juge est de garantir l'effectivité des droits aux citoyens, et non pas de forcer le législateur à prendre des mesures.

Les dispositions de la Charte ne supposent pas forcément un bouleversement dans les normes existantes. L'incorporation des droits garantis peut se faire « par la législation ou la réglementation, des conventions collectives, une combinaison de ces deux méthodes, ou d'autres moyens appropriés »<sup>45</sup>. Des dispositions de la Charte précisent même les moyens pour les appliquer. Ainsi, l'article 27, paragraphe 2, de la Charte révisée stipule que les Etats doivent s'engager :

« à prévoir la possibilité pour chaque parent, au cours d'une période après le congé de maternité, d'obtenir un congé parental pour s'occuper d'un enfant, dont la durée et les conditions seront fixées par la législation nationale, les conventions collectives ou la pratique ».

D'autres dispositions sont très claires sur ce qu'il convient de mettre en place. L'article 12, paragraphe 1, prévoit que les Etats s'engagent à « établir ou maintenir un régime de sécurité sociale ».

Certaines dispositions ont été interprétées par le Comité européen des Droits sociaux afin que les législations nationales et les tribunaux puissent directement les utiliser sans avoir eux-mêmes recours à des interprétations.

Ainsi, dans l'article 4, paragraphe 4, les Parties s'engagent à « reconnaître le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi ». La notion de « délai raisonnable » a été clarifiée lors de nombreuses conclusions<sup>46</sup> rendues par le Comité européen des Droits sociaux.

Il en est de même pour l'article 6 (droit de négociation collective) et l'article 5 (droit syndical). Le Comité européen des Droits sociaux relève dans ses conclusions les situations dans lesquelles ces droits ne sont pas prévus par la

<sup>45.</sup> Charte sociale révisée, partie V, article I.

<sup>46.</sup> Conclusions I, Conclusions IV et Conclusions XIII-3.

loi, ou par les conventions collectives, ou pas respectés en pratique. Il invite ensuite l'Etat concerné à prendre des mesures pour que les situations soient en conformité avec la Charte. Ce faisant, le comité indique aux tribunaux ce qu'il entend par situation non conforme, et aux législateurs nationaux, ce qu'il advient de faire pour que ces droits soient garantis.

Des articles sont plus flous et obligent à l'interprétation de leur contenu, comme l'article 7, paragraphe 5, qui incite les Etats « à reconnaître le droit des jeunes travailleurs et apprentis à une rémunération équitable ou à une allocation appropriée ». En outre :

« les dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux dispositions de droit interne et des traités, conventions ou accords bilatéraux ou multilatéraux qui sont ou entreront en vigueur et qui seraient plus favorables aux personnes protégées » (article H, partie V).

Une meilleure prise en compte des droits des citoyens a toujours été au cœur des préoccupations des auteurs. Si un autre texte est plus favorable aux individus, cette disposition indique qu'il faut leur en faire profiter en priorité.

De la même façon, l'article G , paragraphe 1, de la Charte révisée prévoit ceci :

« Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre (...) ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs. »

Lorsque les Etats s'engagent à respecter les droits garantis par la Charte, ils ne peuvent en restreindre leur application que si la sauvegarde de la société démocratique est mise en question et dans des conditions précises. Ainsi, par exemple, lors d'une catastrophe naturelle, les individus peuvent être réquisitionnés pour aider au dégagement des décombres.

De plus, les droits garantis par la Charte aux citoyens doivent être assortis d'un droit de recours. Un droit ne peut être simplement énoncé sans qu'il y ait une possibilité de recours pour les particuliers s'il est violé. Les Etats parties se sont engagés à le respecter en ratifiant la Charte. Or les organisations

judiciaires nationales ne prévoient pas toujours cette faculté en déniant un effet direct aux droits de la Charte

#### Le comportement des juges nationaux

Ouant aux juges, on entrevoit des évolutions dans leur comportement. Les iuges nationaux se réfèrent de plus en plus au droit européen et aux traités internationaux pour arrêter leurs décisions. Pourtant, ils se sont longtemps montrés réticents à prendre en compte les droits garantis par la Charte, et plus généralement les droits sociaux consacrés par les traités internationaux. En fait, tout dépend de la position des juridictions nationales. Soit elles considèrent que la Charte sociale a un effet direct à l'égard des particuliers, et qu'elle est invocable par ces derniers lors d'une affaire, soit qu'elle ne l'est pas.

La France et d'autres Etats adoptent une attitude assez conservatrice en ne reconnaissant pas d'application directe. Ainsi, le Conseil d'Etat français, dans son arrêt du 20 avril 1984<sup>47</sup>, n'a pas reconnu d'effet direct à l'article 4, paragraphe 4, de la Charte et indique qu'il ne « produit pas d'effet direct à l'égard des nationaux des Etats contractants », sans autre précision. De la même façon, il a estimé que les articles 11, 12, 13 et 17 et l'article E de la partie V de la Charte sociale européenne révisée « (...) ne produisent pas d'effets directs à l'égard des particuliers, ne peuvent être utilement invoquées »<sup>48</sup>.

La Charte sociale européenne n'est pas le seul instrument de défense des droits sociaux dont l'applicabilité directe et l'invocabilité de certaines stipulations ne sont pas reconnues par le Conseil d'Etat français. C'est par exemple le cas pour des articles du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies<sup>49</sup>. Toutefois, le Conseil d'Etat a admis l'applicabilité de la Convention internationale des droits de l'enfant pour protéger l'accès aux soins des mineurs étrangers.

La Cour de cassation française a pu, quant à elle, reconnaître à certaines dispositions de conventions internationales une invocabilité et applicabilité directe en droit interne. Ainsi, elle admet désormais un effet direct au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

<sup>47.</sup> CE, 20 avril 1984, ministère du Budget c. Melle Valton et Melle Crépeaux, Rec. CE p. 148.

<sup>48.</sup> CE, 7 juin 2006, Aides et Gisti, nº 285576.

<sup>49.</sup> CE, 5 mars 1999, M. Rouquette et autres et CE, 5 mai 2000, Pinault, n° 205043.

Concernant la Charte sociale, la Cour de cassation française s'y est référée pour la première fois dans un arrêt (arrêt n° 889) le 14 avril 2010, dans lequel elle considère que l'article 5 de la Charte n'interdit pas l'existence d'une forme de représentativité syndicale. La Cour a, par la suite, fait référence à la Charte dans d'autres arrêts. Toutefois, le Conseil d'Etat français est quelque peu revenu sur sa position initiale lors de deux affaires, en juin 2006 (« Association Aides ») et en juillet 2007 (arrêt Lovinski)<sup>50</sup>.

Le Tribunal administratif fédéral allemand a également rendu une décision le 22 février 1995<sup>51</sup> déniant l'applicabilité directe de la Charte. Il se fonde sur l'Annexe à la Charte sociale de 1961 qui précise la portée de la partie III en ces termes: « Il est entendu que la Charte contient des engagements iuridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la partie IV. » Le Tribunal administratif allemand a interprété cet article comme excluant la possibilité pour les juges nationaux de rendre leur décision lors d'une affaire en alléquant la violation de dispositions de la Charte. Or l'annexe précise seulement l'idée qu'aucun autre organe international que les organes du Conseil de l'Europe ne peut contrôler le respect des droits garantis par la Charte. Le Comité européen des Droits sociaux a commenté la décision du Tribunal administratif allemand dans une de ses conclusions lors de l'analyse de l'application de l'article 16 de la Charte par l'Allemagne. Il a exprimé « sa préoccupation quant au contenu du jugement qui, en refusant de reconnaître l'applicabilité directe de la Charte, a mis en cause la réalité des droits reconnus par l'article 16 »52.

Dans d'autres Etats, la Charte sociale bénéficie d'un traitement différent. Ainsi, par exemple, en Belgique et aux Pays-Bas, la jurisprudence s'est inspirée de certaines dispositions de la Charte pour combler les carences législatives internes. Les juridictions ont permis l'incorporation de l'article 6, paragraphe 4, relatif au droit à la négociation collective, dans leur ordre

<sup>50. «</sup> Droits sociaux, droits de l'homme : le Conseil de l'Europe et nous ? », Actes de la conférence du 19 décembre 2008, Délégation aux affaires européennes et internationales, ministère du Travail. des Relations sociales. de la Famille. de la Solidarité et de la Ville.

<sup>51.</sup> Tribunal administratif allemand, décision du 22 février 1995, 1C II.94, Informationsbrief Ausländerderrecht (Inf Ausl R) 1995, vol 17, voir http://droits-sociaux.uparis10.fr/assets/files/Memoires/Opposabilite%20protection%20sociale.pdf.

<sup>52.</sup> Conclusions XIII-2, 30 décembre 1994.

juridique interne. Les Pays-Bas ont également reconnu l'importance de garantir l'article 18, paragraphe 4, relatif au droit des nationaux d'exercer une activité lucrative sur le territoire des autres Etats parties. Dans ces Etats, et dans d'autres, l'applicabilité directe de la Charte sociale est reconnue par les juges internes.

A l'échelon européen, on peut remarquer que la Cour de justice de l'Union européenne s'est à plusieurs reprises référée à la Charte sociale pour rendre ses décisions.

#### Les répercussions sur les législations nationales<sup>53</sup>

Les incidences des décisions de justice s'inspirant de la Charte sociale sur les normes nationales existent. Mais il faut mettre en évidence des exemples de différentes modifications et avancées qui sont intervenues indépendamment de ces décisions.

La Belgique a introduit une loi fédérale et des lois régionales en 2007 interdisant la discrimination fondée sur le handicap dans le domaine du logement, du transport et des activités culturelles et de loisirs afin de se mettre en conformité avec l'article 15, paragraphe 3, de la Charte sociale. La mise en place de cette nouvelle loi fait suite à une conclusion de 2007 de non-conformité rendue par le Comité européen des Droits sociaux.

A la suite de la ratification, l'Estonie a modifié une loi de 1992 afin d'interdire la résiliation d'un contrat de travail d'une femme enceinte ou d'une personne qui élève un enfant âgé de moins de 3 ans (article 8, paragraphe 2, de la Charte sociale révisée). Cette modification fait suite à une conclusion de 2005 du Comité européen des Droits sociaux relative à l'article 8, paragraphe 2, de la Charte sociale révisée.

D'autres exemples illustrent les répercussions de la procédure de réclamations collectives sur les normes nationales. A la suite d'une réclamation collective engagée par ATD-Quart Monde<sup>54</sup>, la France reconnaît, depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2008, le droit d'introduire un recours devant le tribunal administratif à toute personne reconnue comme prioritaire par la commission de médiation, et comme devant être logée d'urgence ou accueillie dans une structure

<sup>53.</sup> L'impact réel des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, 2010.

<sup>54.</sup> ATD-Ouart Monde c. France, réclamation collective n° 33/2006.

d'hébergement, et qui n'a pas obtenu d'offre tenant compte de ses besoins et capacités. La France doit ainsi mettre en œuvre la loi sur le droit au logement opposable du 5 mars 2007.

La Grèce a introduit en 2006 une loi qui interdit les châtiments corporels au sein de la famille et qui prévoit, en cas d'abus de l'autorité parentale, plusieurs conséquences allant jusqu'au retrait de ladite autorité par décision de justice. Cette loi a été introduite sous l'impulsion d'une réclamation collective déposée par l'Organisation mondiale contre la torture<sup>55</sup>.

Des avancées peuvent aussi intervenir grâce à des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité européen des Droits sociaux portant sur la même question et adoptant des solutions compatibles.

Le Danemark a interdit les clauses de monopole syndical dans les entreprises afin d'être conforme à l'article 5 de la Charte sociale révisée et de respecter l'arrêt du 11 janvier 2006 de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>56</sup>.

Une loi française du 3 décembre 2001 a mis fin aux discriminations dont les enfants adultérins faisaient l'objet en matière de droit successoral à la suite d'une conclusion de non-conformité de l'article 17, paragraphe 1, de la Charte sociale révisée. La Cour européenne des droits de l'homme avait également rendu un arrêt dans ce sens lors de l'affaire *Mazurek c. France* en 2000.

Des nouvelles lois, des modifications législatives ou encore des programmes d'action ont été mis en œuvre sous l'influence de décisions émanant de différents organes juridictionnels européens. Ainsi, même si certains juges nationaux ne souhaitent pas encore s'inspirer de la Charte sociale, on peut constater qu'elle parvient tout de même à influer sur les normes nationales.

#### Les droits sociaux et la mondialisation

Dans un contexte mondialisé, l'échelon national restera toujours important. Chaque pays a son identité propre, son histoire, ses traditions culturelles, sociales, et économiques à partir desquelles s'est peu à peu créé le droit

<sup>55.</sup> Organisation mondiale contre la torture c. Grèce, réclamation collective nº 17/2003.

<sup>56.</sup> Conclusions XVIII-1 (2006) du Comité européen des Droits sociaux, et affaire *Sorensen et Rasmussen c. Danemark*, requêtes n° 52562 et 52620/99 de la Cour européenne des droits de l'homme.

qui lui est propre. Ces références ne peuvent et ne doivent pas disparaître. Les organes de contrôle de la Charte en ont pleinement conscience et ne souhaitent pas remettre en cause les diversités nationales. Néanmoins, des normes supranationales sont indispensables pour garantir aux citoyens un certain nombre de droits sociaux. Un socle universel de normes sociales doit être reconnu dans le contexte de la mondialisation des échanges.

Les Etats européens veulent profiter des ressources du marché mondial pour accroître leur niveau économique. Mais l'essor économique ne peut se faire qu'avec la mise en place d'un cadre normatif. La Charte sociale définit des normes et contrôle leur application en se préoccupant des données économiques. Il s'agit de garantir les droits sociaux tout en favorisant le développement économique et l'intégration des Etats dans le système européen.

La réglementation sociale proposée par la Charte, et par d'autres conventions internationales, va permettre aux Etats européens de proposer des garanties sociales comparables et de développer leur économie selon les mêmes rèales du jeu.

Les Etats bénéficient des droits sociaux octrovés à leurs citovens. La Charte sociale et les décisions du Comité européen des Droits sociaux devraient toujours être entendues comme un moyen d'accroître leur niveau social et leur économie. Une incorporation plus systématique et plus efficace de la Charte permettrait une harmonisation des normes nationales et supranationales nécessaire au bon fonctionnement du marché et à la garantie effective des droits.

#### Le rôle des partenaires sociaux et des organisations internationales non gouvernementales (OING)

Les partenaires sociaux ont un rôle essentiel à jouer dans la reconnaissance des droits sociaux au niveau interne, mais aussi au niveau international. Historiquement, les luttes et les revendications des syndicats ont souvent permis des avancées sociales. Des conventions collectives et des lois ont ensuite repris ces revendications pour les consacrer en droits pour les travailleurs. Les partenaires sociaux peuvent également participer à la mise en œuvre de la Charte en s'inspirant des droits garantis par ce traité lors de l'élaboration ou l'amélioration des conventions collectives. En outre, ils ont la possibilité de se servir de la procédure de réclamations collectives pour faire valoir les droits des travailleurs au niveau national. Néanmoins, certains syndicats ne bénéficient pas d'une réelle indépendance vis-à-vis de leur gouvernement, ce qui les empêche, entre autres, de déposer des réclamations collectives contre leur Etat.

La majorité des réclamations collectives déposées depuis la mise en place du Protocole de 1995 l'ont été par des OING. Elles ont saisi l'utilité de cet instrument pour faire reconnaître les droits sociaux. Les OING tendent à revendiquer de plus en plus des droits sociaux tels que le droit au logement, le droit à la nourriture, ou le droit aux soins comme des droits fondamentaux, non dissociables des droits civils et politiques. Elles n'hésitent plus à aller devant le juge pour faire avance leur cause. En étant au contact quotidien avec les individus et connaissant les carences normatives dont ils pâtissent en matière de droits sociaux, les partenaires sociaux et les OING ont les moyens de faire évoluer les mentalités.

#### 3. L'avenir de la Charte sociale européenne

Réfléchir à l'avenir de la Charte, c'est se poser la question de son positionnement en tant qu'instrument des droits de l'homme et de l'effectivité des droits qu'elle garantit. Dans un contexte économique mondial, il est important qu'un tel traité existe, et que les droits économiques et sociaux garantis soient hissés au même niveau que les droits civils et politiques.

Afin que la Charte puisse remplir pleinement ses missions et ainsi défendre et développer les droits énoncés, elle doit remédier à plusieurs problèmes constatés fréquemment. Ce traité européen souffre de plusieurs maux dont il faut tenter de soigner les causes afin qu'il prenne davantage d'ampleur.

#### Un manque de visibilité

Pour que les droits sociaux et économiques soient mieux garantis, il faut que les traités, dont la Charte, les défendant soient mieux connus. Or les citoyens, les organisations internationales et nationales non gouvernementales, les partenaires sociaux et les Etats connaissent peu, voire pas, la Charte sociale européenne.

Malgré le travail du Conseil de l'Europe, et surtout du Service de la Charte sociale, elle n'est pas encore assez visible. Des opérations de « marketing » devraient être mises en place plus régulièrement. Cela nécessite davantage de moyens humains et financiers.

Le Comité européen des Droits sociaux pourrait, à l'occasion de l'analyse des rapports nationaux ou d'une procédure de réclamations collectives. effectuer des visites au sein des Etats parties. Cette démarche lui permettrait déjà de mieux appréhender la réalité du terrain, mais aussi de rencontrer les organisations nationales non gouvernementales, les partenaires sociaux nationaux et les gouvernements afin d'expliquer et de promouvoir la Charte et ses instruments de contrôle.

Tout en restant à Strasbourg, le Comité européen des Droits sociaux pourrait également envisager d'ouvrir ses réunions aux OING et aux partenaires sociaux en mettant en place des audiences publiques lors du contrôle des rapports nationaux. Ces organisations pourraient alors se saisir plus souvent des dossiers, apporter leurs points de vue et enrichir les analyses des rapports grâce à leurs expériences.

Une meilleure connaissance de la Charte passe aussi par une meilleure connaissance du travail effectué par le Comité européen des Droits sociaux. Les experts de ce comité ont fait évoluer ce traité au fil des années et des évolutions de la société. Grâce à ses conclusions rendues. nombreuses et souvent créatives, le Comité européen des Droits sociaux a permis de faire avancer les législations et les pratiques. Il est regrettable que ce travail soit méconnu et que ces décisions ne fassent pas l'objet de plus de publicité.

Le site internet de la Charte sociale européenne est un outil utile et accessible à tous, mais des efforts devraient encore être faits pour que le contenu des décisions rendues par le Comité européen des Droits sociaux, ainsi que par le Comité gouvernemental et le Comité des Ministres soient compréhensibles par le plus grand nombre.

La société civile pourrait reprendre, par exemple, les conclusions négatives adressées à un Etat, pour mettre en avant les carences dans la législation nationale. Il en va de même pour les conclusions rendues à la suite des réclamations collectives. La société civile a un rôle crucial à jouer dans la reconnaissance des droits économiques et sociaux, et c'est aussi en se saisissant des outils prévus par la Charte sociale et en mettant à profit les moyens de communication dont elle dispose qu'elle pourra faire valoir ces droits.

En outre, les OING et les partenaires sociaux présents au sein du Conseil de l'Europe pourraient également faire davantage la promotion de la Charte et de la procédure de réclamations collectives au sein de leur structure et par le biais de leurs réseaux.

Les universités nationales devraient aussi développer l'enseignement de la Charte auprès de leurs étudiants. En effet, informer les futurs avocats et juges leur permettrait de mieux utiliser la Charte sociale dans leurs futures fonctions, et dans les futures affaires ayant trait aux droits sociaux dont ils pourraient être saisis.

Une meilleure visibilité de la Charte est donc essentielle, mais il faudrait également réfléchir aux moyens de faire évoluer le Comité européen des Droits sociaux.

# Vers une évolution du Comité européen des Droits sociaux

Le Comité européen des Droits sociaux doit pouvoir être reconnu comme un organe judiciaire à part entière et ses décisions doivent faire autorité en matière de droits sociaux. Les gouvernements des Etats devraient davantage « craindre » les conclusions rendues par le comité. Les juridictions nationales devraient se référer à la Charte de manière plus évidente et plus systématique.

Pour que le comité soit respecté en tant qu'organe judiciaire, il faut avant tout qu'il soit indépendant. Or les experts du comité sont encore élus par le Comité des Ministres, organe politique, et non par l'Assemblée parlementaire comme il est précisé dans le Protocole d'amendement de 1991 réformant le mécanisme de contrôle.

Par ailleurs, il faut que ces conclusions soient respectées, et suivies par le Comité gouvernemental et par le Comité des Ministres. La qualité d'organes politiques du Comité gouvernemental et du Comité des Ministres doit leur permettre de jouer un rôle majeur en faisant pression sur les Etats concernés par les conclusions négatives du Comité des Droits sociaux.

Mais cette possibilité n'est pas suffisamment utilisée car les représentants des Etats présents au sein de ces deux organes hésitent souvent à voter en faveur d'une recommandation. D'ailleurs, on peut se poser la question de la place de ces deux organes politiques dans une procédure judiciaire, ou qui souhaite être considérée comme telle.

La position du Comité des Ministres mériterait d'être encore précisée. Il est arrivé, lors de la première réclamation collective déposée en 2000 par la Confédération française de l'encadrement « CFE-CGC » contre la France, qu'il adopte une résolution<sup>57</sup> allant partiellement à l'encontre de la conclusion du Comité européen des Droits sociaux. A l'occasion de la deuxième réclamation collective déposée par la même organisation, en 2003, le comité revient sur la prise de position du Comité des Ministres en soulignant ce qui suit :

« [II] résulte du texte même du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives que l'appréciation juridique de la conformité ou non de la situation avec la Charte ressortit au seul Comité européen des Droits sociaux. (...) Le rapport explicatif au Protocole précise d'ailleurs explicitement que le Comité des Ministres n'a pas la faculté de remettre en cause l'appréciation juridique du Comité européen des Droits sociaux mais seulement d'y ajouter ou non une Recommandation à l'encontre de l'Etat concerné, »58

Ce rappel du rôle du Comité européen des Droits sociaux est important, car il en va de sa légitimité en tant qu'organe de contrôle indépendant de la Charte. Il ne faudrait pas que le Comité des Ministres persévère dans cette voie. Ce dernier devrait adopter une position moins floue et plus conforme aux décisions du Comité européen des Droits sociaux.

Concernant l'indépendance du comité, on peut aussi se poser la guestion de la place d'un observateur de l'Organisation internationale du travail (OIT) au sein de cet organe qui a presque tous les atouts d'un organe judiciaire. L'OIT est une organisation tripartite composée d'employeurs, de syndicats et de représentants des Etats. L'OIT a joué un rôle très important dans l'élaboration de la Charte et a apporté son savoir-faire dans la mise en place des systèmes de contrôle. Néanmoins, son domaine de prédilection est le monde du travail,

<sup>57.</sup> Résolution ResChS(2002)4.

<sup>58.</sup> Réclamation Confédération française de l'encadrement « CFE-CGC » c. France, nº 16/2003, décision sur le bien-fondé du 12 octobre 2004.

alors que l'objectif de la Charte est d'aller au-delà de cette thématique pour garantir un ensemble de droits économiques et sociaux. De plus, la présence d'un observateur de l'OIT peut se révéler problématique. Il peut se trouver dans la position d'être juge et partie à la fois. En effet, les syndicats et les organisations d'employeurs ont la possibilité de présenter des réclamations collectives, et les représentants des Etats défendent leurs dossiers devant le Comité européen des Droits sociaux.

Le Comité européen des Droits sociaux en tant qu'organe quasi judiciaire doit s'appuyer sur des membres indépendants, impartiaux et spécialistes des droits sociaux dans leur globalité.

# Vers une évolution de la Charte sociale européenne

La Charte sociale est le texte le plus complet qui garantit l'ensemble des droits économiques et sociaux. Néanmoins, il subsiste quelques dispositions qui nuisent un peu à sa position de traité des droits de l'homme et qui l'empêchent de se placer au même niveau que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Ainsi, il serait souhaitable, comme c'est le cas pour la CEDH, que la ratification de la Charte et de ses protocoles soit obligatoire pour tous les Etats membres et que ce soit une condition sine qua non à leur adhésion au Conseil de l'Europe. Toutefois, si les conditions de ratification restent les mêmes, il faudrait que les Etats qui ne l'ont pas encore fait ratifient plus rapidement la Charte sociale révisée.

Il serait important d'intégrer au sein du noyau dur d'autres dispositions essentielles de manière à garantir des droits intrinsèquement sociaux, tels que: le droit à une rémunération équitable (article 4), le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30), ou encore le droit au logement (article 31).

Par ailleurs, deux dispositions seraient à supprimer si l'on veut considérer la Charte comme un traité garantissant à toutes les personnes les mêmes droits. L'annexe à la Charte révisée stipule (paragraphe 1):

« (…) les personnes visées (…) ne comprennent que les étrangers dans la mesure où ils sont des ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée (…). »

Les droits garantis par la Charte ne le sont pas pour tous les citoyens, même si, dans les faits, le Comité européen des Droits sociaux a encadré cette disposition dans une de ses décisions sur le bien-fondé d'une réclamation collective<sup>59</sup>. Il reprend un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (Thlimmenos c. Grèce, n° 34369/97) en soulignant ce qui suit :

« Le principe d'égalité (...) implique d'assurer un même traitement aux personnes se trouvant dans la même situation et de traiter de manière différente des personnes en situation différente. En d'autres termes, il faut non seulement, dans une société démocratique, percevoir la diversité humaine de manière positive, mais aussi réagir de façon appropriée afin de garantir une égalité réelle et efficace. »

La suite du paragraphe 1 de l'annexe précise aussi que « la présente interprétation n'exclut pas l'extension de droits analogues à d'autres personnes par l'une quelconque des Parties ». Mais il faudrait que cette extension soit la règle et non l'exception, car laisser des marges d'appréciation aux Etats peut comprendre un certain nombre de risques.

Une autre disposition suscite de nombreuses réactions. Il s'agit de l'article I, paragraphe 2, de la partie V de la Charte révisée et de l'article 33 de la Charte de 1961. Ils stipulent que « les engagements (...) seront considérés comme remplis dès lors que ces dispositions seront appliquées (...) à la grande majorité des travailleurs intéressés ». Même si ces articles ne portent que sur un nombre limité d'articles, tous les travailleurs ne seraient donc pas concernés et la Charte sociale ne garantirait pas les mêmes droits à tous les citoyens.

Le Comité européen des Droits sociaux a considéré que si 80 % des personnes étaient concernées, les conditions seraient remplies. En outre, il a précisé ce qui suit:

« L'application de l'article I de la partie V de la Charte sociale révisée ne peut conduire à une situation où un nombre élevé de personnes, constituant une catégorie déterminée, serait délibérément exclu de l'application d'une règle de droit. »60

<sup>59.</sup> Réclamation collective Association internationale Autisme-Europe c. France, nº 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003.

<sup>60.</sup> Réclamation collective Confédération française de l'encadrement « CFE-CGC » c. France, nº 9/2000, décision sur le bien-fondé du 16 novembre 2001.

Ces précisions du Comité européen des Droits sociaux permettent de réduire les risques et conduisent à restreindre la portée de ces articles. Néanmoins, ils portent atteinte à la légitimité de la Charte en tant qu'instrument des droits de l'homme, car les protections garanties par ce traité doivent bénéficier à toutes les personnes.

Ces dispositions de la Charte sociale seraient à supprimer si l'on veut qu'elle puisse se mesurer à la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit en son article 1 que « les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention ».

# Vers une évolution du mécanisme de contrôle

La Charte sociale souffre d'un déficit de reconnaissance qui peut être imputé à son système de contrôle qui prévoit essentiellement en guise de sanction une pression politique sur les Etats qui n'auraient pas respecté les dispositions de la Charte. Prévoir une sanction financière pourrait peut-être encourager les Etats à se mettre plus rapidement en conformité avec la Charte et garantir plus efficacement les droits énoncés. Cela permettrait également de mettre en avant l'utilité de la Charte auprès des citoyens et des OING.

Une des difficultés importantes soulevées par la mise en place d'un système d'indemnisation des victimes réside dans le fait que les réclamations ne peuvent être faites que de manière collective. Indemniser un ensemble de personnes peut se révéler plus complexe qu'indemniser une seule victime. Le Comité européen des Droits sociaux ne s'est d'ailleurs encore jamais prononcé en faveur d'une demande d'indemnisation de la part d'organisations lors d'une réclamation collective.

Néanmoins, lors d'une requête individuelle qui s'appuie sur des dispositions de la Charte devant une juridiction nationale, on pourrait envisager que le juge, même s'il ne s'estime pas compétent pour statuer sur des requêtes s'appuyant sur des dispositions de la Charte, puisse au moins répondre à la demande de réparation de la victime. En partant du point de vue que les Etats ont ratifié la Charte, et donc se sont engagés à en respecter les dispositions, le juge pourrait se prononcer sur cette obligation et décider de rendre une décision en faveur de l'indemnisation des victimes.

Cette procédure pourrait s'appliquer à tous les traités internationaux afin d'en accroître la portée auprès des citoyens et d'inciter les Etats à respecter les engagements auxquels ils se sont astreints en les ratifiant.

Le système de contrôle de la Charte prévoit que les réclamations faites par les organisations soient collectives. Or, il serait intéressant pour la valorisation des droits garantis que les réclamations soient aussi individuelles. Ainsi, les citoyens disposeraient de la possibilité de faire reconnaître la violation de leurs droits sociaux devant un organe qui est chargé de son application, en dehors de leur juridiction nationale. Cela leur permettrait de bénéficier d'une voie de recours supplémentaire, mais aussi de mettre en avant l'utilité du système de contrôle de la Charte.

Et si, finalement, cette solution n'est jamais adoptée, des modifications à la procédure de réclamations collectives existante pourraient être envisagées. Les organisations habilitées à déposer des réclamations collectives ne disposent pas toujours des aides et des ressources humaines et juridiques nécessaires pour profiter de ce recours. Une simplification des procédures et/ou la mise en place d'un organe chargé d'aider les réclamants au sein du Conseil de l'Europe apparaît utile. Cela permettrait peut-être aux organisations de se saisir davantage de cette possibilité qui leur est offerte et les droits de la Charte ne s'en trouveraient que mieux garantis aux personnes.

# Vers une coopération avec les autres traités internationaux et avec l'Union européenne

De nombreux traités internationaux consacrent un certain nombre de droits économiques et sociaux, mais ce qui peut être une force peut aussi se révéler un handicap pour la défense de ces droits. En effet, il s'agit d'éviter que les traités établis par l'Organisation des Nations Unies (Onu), par l'Organisation internationale du travail ou encore par le Conseil de l'Europe ne nuisent les uns aux autres. L'Onu a récemment adopté une résolution<sup>61</sup> qui loue les avantages d'une coopération entre les deux organisations et le travail effectué par le Conseil de l'Europe, notamment par le Comité européen des Droits sociaux ·

<sup>61.</sup> Résolution A/Res/65/130 adoptée par l'Assemblée générale de l'Onu le 24 février 2011 concernant la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de l'Europe.

« [L'Onu] a conscience du rôle que jouent la Charte sociale européenne révisée et le Comité européen des Droits sociaux dans la protection des droits économiques et sociaux, (...) et confirme son appui à la coopération entre les deux organisations dans les domaines social et culturel, pour ce qui est notamment d'éliminer la pauvreté, de protéger et de promouvoir les droits et la dignité des personnes handicapées, d'encourager l'intégration des migrants et des réfugiés, de renforcer la cohésion sociale, de lutter contre la mortalité maternelle et postinfantile et de veiller à protéger les droits économiques, sociaux et culturels de tous. »

La coopération et l'inspiration commune existent et sont nécessaires entre ces organisations. Le problème résiderait plutôt dans la proposition des voies de recours multiples. En effet, un individu ou une organisation issue de la société civile souhaitant déposer une requête devant une instance internationale peut se trouver désemparé(e) face aux nombreuses procédures existantes.

La possibilité de présenter des réclamations collectives fait généralement partie des voies de recours envisageables dans les traités internationaux, mais l'Onu a également mis en place récemment une procédure de communications individuelles proposée aux particuliers. Toutefois, toutes les conventions de l'Onu ne bénéficient pas de cette possibilité. Seuls des protocoles additionnels adjoints à trois conventions et l'article 22 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ainsi que l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination y font mention. Ces différences ajoutent encore à la complexité et à la multiplicité des procédures offertes aux citoyens.

Dans le Traité de Lisbonne, signé en décembre 2007, l'article 6 prévoit le cadre juridique nécessaire à l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. Cette adhésion est aussi encadrée par l'article 59 de la CEDH, tel qu'amendé par le Protocole n° 14. Ce rapprochement est important. Il permettra aux ressortissants de l'Union européenne de bénéficier d'une protection de leurs droits civils et politiques équivalente à celle qui leur est actuellement garantie par les Etats membres. Malgré l'interdépendance affirmée des droits civils et des droits sociaux, l'Union européenne n'est pas encore prête à adhérer de la même façon à la Charte sociale européenne. Elle a plutôt

choisi d'annexer à son traité de Lisbonne la Charte des droits fondamentaux. qui survole quelques droits sociaux.

Une collaboration entre l'Union européenne et la Charte sociale du Conseil de l'Europe pourrait tout de même être organisée en profitant d'un instrument déià en place au sein de l'Union européenne, l'Agence des droits fondamentaux. Cette agence contribue à la connaissance des droits fondamentaux, limités aux droits civils et politiques, au sein de l'Union européenne. Elle est aidée dans cette tâche par différents organismes, et notamment par le Conseil de l'Europe. Il paraît toutefois iudicieux qu'elle s'appuie davantage sur la Charte sociale européenne afin de remplir son rôle de manière plus complète.

Il semble indispensable que les droits sociaux et économiques, qui souffrent déjà d'une prise en compte moindre, puissent bénéficier d'une plus grande cohérence, d'une part, dans leur rédaction, de l'autre, dans le contrôle qui est fait de leur application par les différents organes de contrôle existants.

# Vers une complémentarité entre la Charte sociale européenne et la Convention européenne des droits de l'homme<sup>62</sup>

Partant du constat que la Charte sociale et la CEDH garantissent des droits de l'homme indivisibles et indissociables, mais que la Charte, comme on l'a vu à maintes reprises, ne bénéficie pas de la même reconnaissance que la CEDH, il serait souhaitable qu'une coopération entre le système de contrôle de l'une et de l'autre soit mise en place.

Les deux conventions, et surtout la Charte, se trouveraient enrichies des avantages des deux systèmes de contrôle. Ainsi, les droits des citoyens seraient également mieux garantis.

L'Assemblée par le mentaire du Conseil de l'Europe a déjà proposé des solutions pour que la complémentarité entre les deux traités se concrétise dans les textes. En effet, dans deux recommandations - Recommandation 1354 (1998) et Recommandation 1415 (1999) –, elle suggère deux hypothèses : soit la mise en place d'une véritable cour parallèle à la Cour européenne des

<sup>62.</sup> Voir Jean-François Akandji-Kombé, 2010.

droits de l'homme, soit l'inscription de certains droits de la Charte à la CEDH, afin de profiter des voies de recours prévues par la Cour européenne des droits de l'homme.

L'inconvénient de ces deux solutions tient dans la nécessité de modifier par des amendements la Charte et la CEDH. Or, des solutions moins lourdes et plus faciles à mettre en place existent. La Charte sociale et la CEDH garantissent des droits certes indissociables. Les énoncer dans des traités distincts permet justement de mieux saisir leur richesse, leur importance et leur complémentarité.

Par ailleurs, les deux systèmes de contrôle ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients.

Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme permet aux requérants de déposer des requêtes individuelles. Les violations alléguées sont étudiées au cas par cas, et les victimes peuvent demander des dommages et intérêts. Si toutes les voies de recours nationales sont épuisées, le requérant peut encore obtenir gain de cause devant la Cour européenne des droits de l'homme. Les décisions de la Cour font jurisprudence. La condamnation d'un Etat concernant une situation concrète pourra ensuite s'appliquer à des situations similaires. Les arrêts rendus par la Cour font souvent l'objet d'une publicité importante et contraignent les Etats à agir plus rapidement. Mais la reconnaissance dont bénéficie la Cour nuit également à son efficacité, puisqu'elle souffre d'un engorgement lié au nombre de requêtes. Les victimes ne peuvent obtenir réparation que très longtemps après les faits.

Le système de contrôle de la Charte sociale prévoit une procédure de réclamations collectives. Elle présente l'avantage de dénoncer des situations qui concernent un ensemble de personnes, sans que les voies de recours internes ne soient épuisées. La procédure ne se déroule que sur quelques mois et permet aux OING et aux partenaires sociaux d'être valorisés en jouant un rôle important. Le système de rapports donne la possibilité aux experts du Comité européen des Droits sociaux de vérifier périodiquement et sur le long terme la conformité des situations nationales à la Charte. Enfin, les décisions rendues par le comité contraignent les Etats à modifier ou à mettre en place des pratiques, des lois, des programmes d'action. Ainsi, il ne s'agit pas de renier l'originalité positive du système de contrôle de la Charte, qui mérite d'être davantage connue des citoyens.

Garder les deux systèmes de contrôle permet de traiter les situations selon différents axes. Cela ne doit pas empêcher les deux organes de contrôle de coopérer pour que les droits soient garantis de manière plus efficace et complète. Tout en conservant les deux systèmes de contrôle, il faudrait résoudre un problème important qui tend à s'amplifier et qui est lié à la complémentarité des droits civils et politiques et des droits économiques et sociaux.

En effet, à cause de la forte visibilité de la Cour européenne des droits de l'homme, des requérants présentent des affaires ayant trait aux droits sociaux devant elle. Or, ces requêtes sont quelquefois jugées irrecevables avant même de passer devant la Cour, comme dans l'affaire Paneenko c. Lettonie en 1999 dans laquelle le requérant alléquait une violation concernant le droit du travail ou encore l'affaire Salvetti c. Italie en 2002 qui concernait le droit à une assistance médicale gratuite.

Pourtant, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà refusé de rejeter une requête liée à des droits sociaux et économiques, comme il est stipulé dans l'arrêt Airey c. Irlande de 1979 :

« (...) si [la CEDH] énonce pour l'essentiel des droits civils et politiques, nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique ou social. Avec la Commission, la Cour n'estime donc pas devoir écarter telle ou telle interprétation pour le simple motif qu'à l'adopter on risquerait d'empiéter sur la sphère des droits économiques et sociaux; nulle cloison étanche ne sépare celle-ci du domaine de la Convention...».

Toutefois, la Cour n'adopte pas toujours la même attitude, ainsi que le démontre l'arrêt Botta c. Italie du 24 février 1998. Dans cette affaire. le plaignant, handicapé physique, a déposé une requête contre l'Etat italien car il n'avait pu accéder à des établissements de bains privés qui empêchaient l'accès des personnes handicapées à une plage et à la mer. La Cour a jugé cette requête irrecevable parce qu'elle a estimé que les articles invogués ne s'appliquaient pas. Néanmoins, il est intéressant de regarder plus précisément l'arrêt et de constater que la Cour renvoie à la Charte car « le caractère social (...) appellerait des mécanismes de protection plus souples, notamment du genre de celui mis en place par la Charte sociale européenne ». Lorsque le requérant estime que le Gouvernement italien n'a pas mis en place les mesures appropriées pour qu'il puisse profiter de cet accès à la plage, la Cour souligne que « cette approche risquerait de transformer les organes de la Convention en arbitre de la politique sociale des Etats parties à la Convention, rôle qui ne s'inscrirait ni dans l'objet ni dans le but de cet instrument ».

Le fait que des dispositions de la CEDH et de la Charte consacrent des droits parfois semblables peut poser des problèmes aussi bien à des requérants qu'à la Cour, qui se trouve obligée de statuer sur des affaires ayant trait à des droits sociaux. L'inconvénient de cette situation est qu'il existe des victimes dont les violations de leurs droits ne sont jamais prises en compte et dont les droits sociaux ne sont finalement pas garantis.

Il serait judicieux de mettre en place un organe permettant de conseiller et de diriger les requérants afin qu'ils déposent leur requête devant la « bonne » instance. Ainsi, la Cour serait moins encombrée par des affaires liées aux droits sociaux et les plaignants présentant de telles affaires trouveraient une réponse à leur requête devant le Comité européen des Droits sociaux.

Il serait également important que des liens entre la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité européen des Droits sociaux s'intensifient. Ces deux organes ont le même objectif, la protection des droits de l'homme, et travaillent tous les deux sous l'égide du Conseil de l'Europe.

Cette coopération, d'une part, éviterait que des décisions différentes, voire opposées, ne soient rendues par les deux juridictions et, d'autre part, permettrait que les jurisprudences de l'une et l'autre s'enrichissent mutuellement.

Une articulation entre les deux instances pourrait être mise en place en leur offrant la possibilité de donner leur avis dans la juridiction de l'autre. Ainsi, le Comité européen des Droits sociaux pourrait intervenir devant la Cour européenne des droits de l'homme lorsque des questions liées à des droits sociaux apparaissent dans des affaires déposées devant cette dernière. De la même façon, la Cour pourrait être interpellée par le comité lorsqu'une affaire relève en partie de droits énoncés par la CEDH. Ce procédé permettrait de faire appel aux avis des experts qui siègent dans les deux instances et de ne pas rejeter les requêtes des réclamants parce que l'instance ne se juge pas compétente pour statuer. Les droits de la Charte et de la CEDH gagneraient alors en effectivité.

Cet échange de bons procédés pourrait être mis en place puisque la CEDH prévoit en son article 36 intitulé « Tierce intervention », dans son paragraphe 2, ce qui suit :

« Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le Président de la Cour peut inviter toute Haute Partie contractante qui n'est pas partie à l'instance ou toute personne intéressée autre que le requérant à présenter des observations écrites ou à prendre part aux audiences. »

Les experts du Comité européen des Droits sociaux pourraient être identifiés comme cette autre « personne intéressée ».

Le règlement du Comité européen des Droits sociaux dispose également d'un article (32) relatif à « l'intervention de tiers », mais les tiers sont désignés comme étant « les Etats parties au Protocole ainsi que les Etats parties à la Charte sociale révisée » et les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs dans le cadre de la procédure de réclamations collectives. Néanmoins, le comité pourrait modifier son règlement pour permettre à la Cour européenne des droits de l'homme de faire partie des tiers afin qu'elle puisse apporter ses observations.

Une coopération entre les deux instances des traités phares du Conseil de l'Europe est envisageable et serait à envisager afin que les experts du Comité européen des Droits sociaux et les juges de la Cour européenne des droits de l'homme se nourrissent mutuellement de leurs compétences. Les citoyens européens ne s'en trouveraient que mieux protégés.

# Vers une concrétisation de la notion d'indivisibilité des droits de l'homme

Finalement, il serait temps de considérer réellement les droits économiques et sociaux comme faisant partie intégrante des droits fondamentaux. L'Etat de droit et la démocratie, tant loués par les Etats membres et par les organisations européennes et internationales, sont intrinsèquement liés à la mise en place de garanties en matière économique et sociale. En effet, l'existence d'une démocratie suppose l'existence de libertés fondamentales. Or, les droits économiques, sociaux et culturels sous-tendent les droits civils et politiques. Maintenir une population dans la pauvreté la prive de liberté; tout comme ne pas assurer la mise en place d'un syndicat annihile la garantie d'un travail librement entrepris et effectué dans des conditions décentes, etc.

Les droits économiques, sociaux et culturels doivent bénéficier de la même reconnaissance et donc de la même justiciabilité que les droits civils et politiques, c'est seulement de cette manière que l'ensemble des droits fondamentaux sera garanti à tous les citoyens.

Il en va de la volonté et de la responsabilité des Etats, mais aussi des tribunaux nationaux et internationaux.

# **Conclusion**

Le 50° anniversaire de la Charte sociale européenne donne l'occasion de dresser un bilan. Analyser la Charte dans son ensemble, regarder ses évolutions depuis son entrée en vigueur, revenir sur les droits qu'elle garantit est essentiel pour constater qu'elle est un instrument de défense des droits économiques, sociaux et culturels au niveau européen, voire international, à part entière. Et pour réfléchir à son avenir.

Le contexte politique et économique actuel est bien différent de celui de 1961, quand la première Charte sociale est née. La guerre ayant fortement marqué les esprits, les Etats fondateurs du Conseil de l'Europe voulaient avant tout installer la démocratie, et garantir un Etat de droit et les libertés fondamentales aux citoyens. Cette volonté politique forte a été consacrée par l'élaboration de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne. Cette détermination politique a permis aux citoyens d'accéder à des droits fondamentaux garantis par des sociétés démocratiques, par leurs Constitutions et par les traités internationaux.

Toute la question est là. Dans le contexte actuel d'économie libéralisée et d'échanges mondialisés, peut-on encore affirmer que la sauvegarde des droits fondamentaux bénéficie d'une même détermination politique ? Ne doit-on pas craindre que les droits économiques et sociaux ne pâtissent de la course effrénée vers la croissance économique ?

Ce serait oublier que garantir les droits fondamentaux, et donc les droits sociaux, permet de stabiliser les démocraties. Les soulèvements répondent à la répression, à l'absence de libertés et de conditions de vie décentes. En outre, garantir les droits économiques et sociaux permet à une société de ne pas s'effondrer et d'amortir les effets d'une crise économique.

Il est donc indispensable que les droits garantis par la Charte sociale européenne, et par d'autres conventions relatives aux droits de l'homme, puissent continuer à influer sur les sociétés démocratiques.

# **Bibliographie**

# **Ouvrages collectifs**

La Charte sociale du XXI<sup>e</sup> siècle, colloque organisé par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, 14-16 mai 1997, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997.

*La Charte sociale européenne,* sous la dir. de J.-F. Akandji-Kombé et S. Leclerc, Bruylant, Bruxelles, 2001.

*Droits sociaux et droit européen – Bilan et prospective de la protection normative,* sous la dir. de J.-F. Flauss, Bruylant et Nemesis, Bruxelles, 2002.

Les droits sociaux fondamentaux – Entre droits nationaux et droit européen, par L. Gay, E. Mazuyer, D. Nazet-Allouche, Bruylant, Bruxelles, 2006.

Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux – Défis à l'échelle mondiale, N. Aliprantis (éd.), Bruylant, Bruxelles, 2009.

La Charte sociale européenne : Une constitution sociale pour l'Europe, sous la dir. de O. de Schutter, Bruylant, Bruxelles, 2010.

# Périodique

 « Le mécanisme de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne », actes de la Journée d'études organisée à Strasbourg, le 10 novembre 2000, dans *L'Europe des Libertés. Revue d'actualité juridique*, numéro spécial, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2000.

# **Articles et communications**

# AKANDJI-KOMBE J.-F.

"Le bilan de la 'relance' du mécanisme de contrôle – Le regard 'extérieur'", « Le mécanisme de contrôle de l'application de la Charte sociale

européenne », actes de la Journée d'études, dans *L'Europe des Libertés. Revue d'actualité juridique*, numéro spécial, 2000, p. 9-12.

- « La Charte sociale européenne et la promotion des droits sociaux », dans L. Gay, E. Mazuyer, D. Nazet-Allouche, *Les droits sociaux fondamentaux Entre droits nationaux et droit européen*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 187-214.
- « L'applicabilité *ratione personae* de la Charte sociale européenne : ombres et lumières », dans *L'Europe des Libertés. Revue d'actualité juridique,* Presses universitaires de Strasbourg, 7<sup>e</sup> année, n° 23, janvier-avril 2007, p. 17-23.
- « Charte sociale européenne et Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels », dans N. Aliprantis (éd.), Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux Défis à l'échelle mondiale, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 219-234.
- « Justiciabilité de la Charte sociale et son interprétation par les tribunaux nationaux », dans *Droits sociaux, droits de l'homme: le Conseil de l'Europe et nous?*, actes de la conférence du 19 décembre 2008, Paris, ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, p. 21-23.
- « Charte sociale européenne et Convention européenne des droits de l'homme : quelles perspectives pour les dix prochaines années ? », dans O. de Schutter (sous la dir. de), *La Charte sociale européenne : Une constitution sociale pour l'Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 147-165.

#### ALIPRANTIS N.

« Les droits sociaux au-delà du niveau national : repérage et défis », dans N. Aliprantis (éd.), Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux – Défis à l'échelle mondiale, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 3-11.

#### AUBERT-MONPEYSSEN T.

« Les droits sociaux fondamentaux et le juge français », dans N. Aliprantis (éd.), Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux – Défis à l'échelle mondiale, Bruylant, Bruxelles, 2009 p. 267-327.

#### BELORGEY J.-M.

« La Charte sociale du Conseil de l'Europe et son organe de régulation : le Comité européen des Droits sociaux », dans RDSS (Revue de droit sanitaire et social), « Le Conseil de l'Europe et protection sociale », n° 2/27, mars-avril 2007, p. 227-249.

« Les droits sociaux face à la mondialisation : peut-on les maintenir et les réaliser ? », dans N. Aliprantis (éd.), Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux – Défis à l'échelle mondiale, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 405-414.

#### BENOIT-ROHMER E

« De l'impact de la Convention européenne des droits de l'homme sur la iuridictionnalisation du Comité européen des Droits sociaux », dans N. Aliprantis (éd.), Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux – Défis à l'échelle mondiale, Bruylant, Bruxelles, 2009 p. 235-252.

#### RIRK R

« La Charte sociale du XXIe siècle », La Charte sociale du XXIe siècle, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, p. 32-34.

#### BONNECHERE M

« Charte sociale et droits nationaux », dans J.-F. Akandji-Kombé et S. Leclerc (sous la dir. de), La Charte sociale européenne, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 105-121.

#### BRILL AT R

- «Les perspectives d'évolution du mécanisme de contrôle Perspectives "internes": proposition pour une nouvelle "relance" de la Charte sociale européenne », dans L'Europe des Libertés. Revue d'actualité juridique, 2000, p. 13-18.
- "La Charte sociale européenne", communication au collogue « Les droits ou la démolition de guelgues poncifs », Strasbourg, université Robert Schuman, faculté de droit, 15-16 juin 2001, actes du colloque, Presses universitaires de Strasbourg, 2003, p. 83-84.
- « Le système de contrôle de l'application de la Charte sociale », dans J.-F. Akandji-Kombé et S. Leclerc (sous la dir. de), La Charte sociale européenne, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 45-66.
- « La Charte sociale du Conseil de l'Europe les droits de l'homme au quotidien », La semaine juridique – Edition sociale, n° 22, 29 mai 2007, p. 9-14.
- « La procédure de réclamations collectives de la Charte sociale européenne et la lutte contre la pauvreté », dans Pauvreté, dignité, droits de l'homme, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (éd.), Bruxelles, 2008, p. 74-80.

- « La Charte sociale européenne et le contrôle de son application », dans N. Aliprantis (éd.), Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux Défis à l'échelle mondiale, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 37-54.
- « La mise en œuvre effective du droit au logement des personnes sans-abri ou mal logées : le rôle de la Charte sociale européenne », dans *Sans-Abri en Europe*, magazine de la FEANTSA (Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri), automne 2008, p. 7-8.
- « La Charte sociale et les mécanismes de contrôle », *Droits sociaux, droits de l'homme: le Conseil de l'Europe et nous?*, actes de la Conférence du 19 décembre 2008, Paris, ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, p. 12-15.
- « La Charte sociale européenne révisée ; sa contribution à la mise en œuvre effective de la Déclaration universelle des droits de l'homme », dans La Déclaration universelle des droits de l'homme 1948-2008 Réalité d'un idéal commun ? Les droits économiques, sociaux et culturels en question, actes du colloque international organisé par la Commission nationale consultative des droits de l'homme et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, les 16 et 17 octobre 2008 à Strasbourg, la Documentation française, Paris, 2009, p. 93-104.
- « La Charte sociale et son acceptation progressive par les Etats », dans *Revista Europea de Derechos fundamentales*, n° 13, 1<sup>er</sup> semestre 2009, p. 227-243.

#### BRILLAT R. et BELORGEY J.-M.

« Quelle justice internationale pour les droits sociaux ? », dans *Droit social*,  $n^{os}$  7/8, juillet 2008 p. 774-777.

#### DF SCHUTTER O.

- « Les perspectives d'évolution du mécanisme de contrôle Perspectives "externes": les liens avec la CEDH », dans *L'Europe des Libertés. Revue d'actualité juridique*, 2000, p. 19-31.
- « Les deux vies de la Charte sociale européenne », dans O. de Schutter (sous la dir. de), *La Charte sociale européenne : Une constitution sociale pour l'Europe,* Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 11-37.

- « La contribution de la Charte sociale européenne à l'intégration des Roms d'Europe », dans O. de Schutter (sous la dir. de), La Charte sociale européenne : Une constitution sociale pour l'Europe, Bruvlant, Bruxelles, 2010, p. 49-78.
- « Le rôle de la Charte sociale européenne dans le développement du droit de l'Union européenne », dans O. de Schutter (sous la dir. de), La Charte sociale européenne: Une constitution sociale pour l'Europe, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 95-146.

#### DUBOIS-HAMDI C.

« Le bilan de la "relance" du mécanisme de contrôle – Le regard "intérieur" », dans L'Europe des Libertés. Revue d'actualité juridique, 2000, p. 3-8.

#### FLAUSS J.-F.

« Les interactions entre les instruments européens relatifs à la protection des droits sociaux », dans Droits sociaux et droit européen – Bilan et prospective de la protection normative, Bruylant et Nemesis, Bruxelles, 2002, p. 89-112.

#### FONTFNFAU G.

- « La Charte sociale de 1961 et sa révision en 1996 », dans La dimension sociale dans la mondialisation de l'économie – Revue de la faculté de droit, université libre de Bruxelles, volume 23, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 33-43.
- « La Charte sociale vue par un acteur social, la Confédération européenne des syndicats (CES) », dans J.-F. Akandji-Kombé et S. Leclerc (sous la dir. de), La Charte sociale européenne, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 93-102.

#### GREVISSE S.

« Le renouveau de la Charte sociale européenne », dans *Droit social*, n° 9/10, septembre-octobre 2000, p. 884-887.

#### HARRIS D.

« La procédure de réclamations collectives », dans La Charte sociale du XXI<sup>e</sup> siècle, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, p. 104-147.

#### HERRERA C M

« Sur le statut des droits sociaux – La constitutionnalisation du social », dans Revue universelle des droits de l'homme, 2004, vol. 16, nos 1-4.

#### HFRINGA A W

« Droits sociaux et Etat de droit », dans *La Charte sociale du XXI*<sup>e</sup> *siècle,* Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, p. 200-237.

#### I ARRAI DF J-M.

« Charte sociale et Convention européenne des droits de l'homme », dans *La Charte sociale européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 123-148.

#### LECLERC S.

« Les restrictions et limitations de l'application de la Charte sociale », dans J.-F. Akandji-Kombé et S. Leclerc (sous la dir. de), *La Charte sociale européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 67-91

#### I FITAO M.J.

« La Charte sociale du XXI<sup>e</sup> siècle », dans *La Charte sociale du XXI<sup>e</sup> siècle,* Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, p. 34-38.

#### LEVY-PUECH D.

« Les engagements souscrits au titre de la Charte sociale par les nouvelles démocraties européennes », dans *Droits sociaux et droit européen – Bilan et prospective de la protection normative,* Bruylant et Nemesis, Bruxelles, 2002, p. 143-174.

#### MONTEIRO FERNANDES A.

« Libre concurrence et droits sociaux : un couple infernal ou conciliable ? », dans N. Aliprantis (éd.), Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux – Défis à l'échelle mondiale, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 393-403.

#### SCIOTTI C.

« L'applicabilité de la Charte sociale européenne dans l'ordre juridique des Etats contractants », dans *Droits sociaux et droit européen – Bilan et prospective de la protection normative*, Bruylant et Nemesis, Bruxelles, 2002, p. 175-201.

#### SUCHOCKA H.

« La Charte sociale et les Etats d'Europe centrale et orientale », dans *La Charte sociale du XXI*<sup>e</sup> siècle, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, p. 260-271.

#### TAPIOLA K.

« La Charte sociale du XXI<sup>e</sup> siècle », dans *La Charte sociale du XXI<sup>e</sup> siècle,* Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, p. 25-32.

#### **VANDAMMF F**

- « Les droits protégés par la Charte sociale, contenu et portée », dans J.-F. Akandji-Kombé et S. Leclerc (sous la dir. de), La Charte sociale européenne, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 11-43.
- « La relance de la Charte sociale européenne », dans Revue Quart-Monde, septembre 2008/3, n° 207, p. 8-12.

#### VFRDIFR J.-M.

« Des valeurs à garantir et des défis à relever dans le respect de la diversité des cultures », dans N. Aliprantis (éd.), Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux - Défis à l'échelle mondiale, Bruvlant, Bruxelles, 2009 p. 417-420.

# Conventions, traités

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Charte sociale européenne de 1961 et Charte sociale européenne révisée de 1996

Charte des Nations Unies

Convention européenne des droits de l'homme

Constitution de l'Organisation internationale du travail

Pacte des droits civils et politiques

Pacte des droits économiques, sociaux et culturels

Traité d'Amsterdam

Traité de Maastricht

Traité de Nice

# Sites internet, blogs

Charte sociale: www.coe.int/socialcharter

Conseil de l'Europe : www.coe.int

Union européenne: http://europa.eu/index fr.htm

OIT: www.ilo.org/global/lang--fr/index.htm

Onu:www.un.org/fr/

Blog « Combat pour les droits de l'homme » : combatsdroitshomme.blog. lemonde.fr/

Document « Justiciabilité des droits sociaux » :

http://droits-sociaux.u-paris10.fr/assets/files/dossiers/Synthese\_rapport\_axe2.pdf « Droits des pauvres, pauvres droits ? Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux », recherche dirigée par Diane Roman, professeur de droit public, Ecole des hautes études en santé publique (EHESP), pour le Centre de recherches sur les droits fondamentaux (CREDOF), université Paris Ouest Nanterre la Défense

# **Annexes**

# Annexe I – Allocution d'ouverture de M. Polys Modinos, Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, à l'occasion de la première session du Comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne, le 16 décembre 1966

Notre Assemblée Consultative, dès sa première session, tenue en 1949, a demandé aux Etats membres du Conseil de l'Europe que les droits et libertés qui constituent le dénominateur commun de nos institutions politiques soient reconnus et garantis. L'Assemblée avait pris soin de préciser « que les libertés professionnelles et les droits sociaux d'une valeur capitale devraient, eux aussi, être dans l'avenir définis et protégés ». Qui ne comprendra, disaient les constructeurs de l'Europe, « qu'il convient de commencer par le commencement, de garantir dans l'Union européenne la démocratie politique, puis de garantir nos économies avant d'entreprendre la généralisation de la démocratie sociale » ?

Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'écrire, la démocratie se veut politique et elle se doit sociale.

Que vaut, en effet, la protection de la vie familiale sans la sécurité contre le chômage ? Et que vaut l'égalité devant la loi lorsqu'il y a inégalité des moyens et des possibilités offerts aux citoyens ? Et que vaut encore ce droit suprême de tout régime démocratique qu'est le droit de vote si les citoyens ne peuvent l'exercer dans la dignité et pour le bien public ?

Le problème des problèmes est de parvenir à une égale reconnaissance et à une égale protection des droits civils, politiques, économiques et sociaux.

Il ne faut pas que les droits civils et politiques et les droits socio-économiques forment deux groupes distincts, car n'oublions pas que c'est leur antagonisme qui a donné naissance à des doctrines qui se heurtent violemment. Tous ces droits sont égaux et indivisibles. Il n'y a pas de choix à faire entre eux. Dès que l'on supprime un seul, on supprime tous les autres. La démocratie ne supporte pas d'être partielle.

Comment donc ne pas se réjouir que l'Assemblée d'abord et le Comité des Ministres, ensuite, aient entrepris, après la Convention européenne des droits de l'homme, l'élaboration de la Charte sociale européenne ? [...] il a fallu plusieurs années de discussions et de négociations aussi délicates que difficiles pour arriver à ouvrir à Turin, le 18 octobre 1961, la Charte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. [...]

D'aucuns peuvent regretter que la Charte sociale n'ait pas suivi la Convention européenne des droits de l'homme dans le fonctionnement et l'étendue de la garantie solidaire entre Etats contractants. Une chose est d'« adresser toutes recommandations nécessaires » aux Etats, autre chose d'instituer, comme la Convention européenne des droits de l'homme, des organes chargés d'assurer le respect des engagements contractés.

D'autres auraient pu espérer que la Charte sociale couvrirait tous les domaines dans lesquels le social côtoie l'économique, répondant ainsi aux exigences de plus en plus impérieuses de la civilisation moderne. Mais ne lésinons pas sur nos éloges à l'égard de ceux qui ont élaboré cet instrument juridique et surtout à l'égard des Etats qui l'ont accepté.

Je suis particulièrement heureux de l'occasion qui m'est ainsi offerte de dire [...] ce que notre Institution doit à l'Organisation internationale du travail. Sans l'appui et l'aide de celle-ci, notre tâche au départ nous eût paru insurmontable. Avec l'expression de notre reconnaissance, je désire assurer l'OIT que nous restons fidèles à l'esprit de coopération qui nous a toujours animés à son égard. Cette coordination nous est d'autant plus nécessaire que nous devrions éviter que les droits sociaux puissent être, dans notre famille européenne, différemment interprétés ou appliqués. N'est-il pas du reste vrai que notre Charte s'est inspirée largement de l'expérience de l'OIT pour instituer, par son article 25, votre Comité d'experts ?

Il nous suffira de lire cet article pour comprendre combien importante est votre tâche. Importante pour plusieurs raisons : d'abord, votre Comité

restreint composé de sept membres au plus, désignés par le Comité des Ministres qui est l'organe exécutif du Conseil de l'Europe. A cette garantie dans le choix et la désignation s'en ajoutent bien d'autres. L'article 25 exige que vous soyez « indépendants » de vos Gouvernements comme nous le sommes, nous, les fonctionnaires internationaux. Encore faut-il qu'à votre haute intégrité vienne s'ajouter « une compétence reconnue dans les matières sociales internationales »

Toutes ces conditions, Messieurs, vous les remplissez parfaitement. Les institutions ne valant que ce que valent les hommes, je peux dire que c'est votre compétence qui nous apporte l'assurance du succès de vos tâches.

Il v a des avis qui valent plus que les décisions obligatoires, comme il v a des conclusions de comité d'experts qui ont la même force que les jugements définitifs. Tout dépend de la manière dont les tâches sont accomplies. Je ne vous cache pas que les difficultés sont grandes, que la prudence doit aller de pair avec la science, la sagesse avec le progrès. Les textes ne sont jamais définitifs. Les lois au service des hommes évoluent et s'adaptent aux conditions de vie. C'est cette marche vers le futur que vous êtes appelés à ouvrir. Avec cet espoir et cette confiance, j'ai l'honneur de déclarer ouverte la première réunion du Comité d'experts de la Charte sociale européenne.

# Annexe II – Liste des réclamations collectives

 $N^{\circ}$  66/2011 Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI)/Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce

 $N^{\circ}$  65/2011 Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI)/Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce

N° 64/2011 Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) c. France

N° 63/2010 Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. France

N° 62/2010 Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique

N° 61/2010 Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Portugal

N° 60/2010 Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. Portugal

N° 59/2009 Confédération européenne des syndicats (CES)/Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB)/Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (CSC)/Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) c. Belgique

N° 58/2009 Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie

N° 57/2009 Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France

N° 56/2009 Confédération française de l'encadrement « CFE-CGC » c. France

N° 55/2009 Confédération générale du travail (CGT) c. France

N° 54/2008 Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France

N° 53/2008 Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Slovénie

N° 52/2008 Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Croatie

N° 51/2008 Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France

N° 50/2008 Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France

 $N^\circ$  49/2008 International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) c. Grèce

N° 48/2008 Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie

N° 47/2008 Defence for Children International c. Pays-Bas

Nº 46/2007 Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie

N° 45/2007 International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) c. Croatie

N° 44/2007 Fédération internationale Helsinki pour les droits de l'homme (IHF) c. Bulgarie

Nº 43/2007 Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP) c. Portugal

N° 42/2007 Fédération internationale des liques des droits de l'homme (FIDH) c Irlande

N° 41/2007 Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales (MDAC) c. Bulgarie

Nº 40/2007 Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. Portugal

N° 39/2006 Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. France

N° 38/2006 Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France

N° 37/2006 Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. Portugal

Nº 36/2006 Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública c. Portugal

N° 35/2006 Fédération des entreprises finlandaises c. Finlande

N° 34/2006 Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Portugal

N° 33/2006 Mouvement international ATD-Ouart Monde c. France

N° 32/2005 Confédération européenne des syndicats (CES), Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (CITUB), Confederation of Labour "Podkrepa" (CL "Podkrepa") c. Bulgarie

Nº 31/2005 Centre européen des droits des Roms (ERRC) c. Bulgarie

N° 30/2005 Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme (FMDH) c. Grèce

N° 29/2005 Syndicat des hauts fonctionnaires (SAIGI) c. France

N° 28/2004 Syndicat national des dermato-vénérologues (SNDV) c. France

N° 27/2004 Centre européen des droits des Roms (ERRC) c. Italie

N° 26/2004 Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES) c. France

N° 25/2004 Centrale générale des services publics (CGSP) c. Belgique

N° 24/2004 Syndicat SUD travail affaires sociales c. France

Nº 23/2003 Syndicat occitan de l'éducation c. France

Nº 22/2003 Confédération générale du travail (CGT) c. France

N° 21/2003 Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Belgique

N° 20/2003 Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Portugal

N° 19/2003 Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Italie

N° 18/2003 Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Irlande

N° 17/2003 Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Grèce

N° 16/2003 Confédération française de l'encadrement « CFE-CGC » c. France

Nº 15/2003 Centre européen des droits des Roms (ERRC) c. Grèce

 $N^{\circ}$  14/2003 Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. France

N° 13/2002 Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France

Nº 12/2002 Confédération des entreprises suédoises c. Suède

N° 11/2001 Conseil européen des syndicats de police c. Portugal

 $N^{\circ}$  10/2000 Tehy ry and STTK ry c. Finlande

N° 9/2000 Confédération française de l'encadrement « CFE-CGC » c. France

Nº 8/2000 Conseil quaker pour les affaires européennes (QCEA) c. Grèce

 $N^{\circ}$  7/2000 Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Grèce

Nº 6/1999 Syndicat national des professions du tourisme c. France

 $\mbox{N}^{\circ}$  5/1999 Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP) c. Portugal

 $N^{\circ}$  4/1999 Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP) c. Italie

 $\mbox{N}^{\circ}$  3/1999 Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP) c. Grèce

 $N^{\circ}$  2/1999 Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP) c. France

N° 1/1998 Commission internationale de juristes (CIJ) c. Portugal

# Annexe III - Liste des organisations internationales non gouvernementales (OING) habilitées à déposer des réclamations collectives

(www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/OrganisationsEntitled/ INGOListJuly2010 fr.pdf)

# Organisations inscrites pour une période de 4 ans :

1er juillet 2007 - 30 juin 2011

- 1. Action européenne des handicapés (AEH)
- 2. Alliance internationale des femmes (AIF)
- 3. Amnesty International (AI)
- 4. Caritas Internationalis (Confédération internationale des charités catholiques)
- 5. Conseil européen des fédérations WIZO (CEFW)
- 6. Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme (FMDH)
- 7 Médecins du monde International

# Organisations inscrites pour une période de 4 ans :

1er juillet 2008 - 30 juin 2012

- 8. Conseil européen pour l'homéopathie classique (ECCH)
- 9. Association européenne de psychothérapie (EAP)

## Organisations inscrites pour une période de 4 ans :

1<sup>er</sup> janvier 2009 – 3 décembre 2012

- 10. Association internationale des femmes et hommes homosexuels -Région européenne (ILGA)
- 11. Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales (MDAC)
- 12. Centre sur le droit au logement et les évictions forcées (Centre on Housing Rights and Evictions, COHRE)

- Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA)
- 14. Forum européen des personnes handicapées (EDF)
- 15. Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir (FIAN)

## Organisations inscrites pour une période de 4 ans :

1er juillet 2009 - 30 juin 2013

16. Open Society Institute (OSI)

# Organisations inscrites pour une période de 4 ans :

1er janvier 2010 - 31 décembre 2013

17. Soroptimist international d'Europe (SI/E)

# Organisations inscrites pour une période de 4 ans :

1er juillet 2010 - 30 juin 2014

- 18. Alliance internationale des locataires
- 19. Alzheimer Europe (AE)
- 20. Association pour l'étude du problème mondial des réfugiés (AWR)
- 21. Association pour la protection des enfants Ltd APPROACH Ltd
- Association européenne des centres de formation au travail socioéducatif (FESET)
- 23. Association européenne des cheminots (AEC)
- 24. Association européenne des enseignants (AEDE)
- 25. Association des femmes de l'Europe méridionale (AFEM)
- 26. Association internationale Autisme-Europe (AIAE)
- 27. Association internationale des charités (AIC)
- 28. Association mondiale des amis de l'enfance (AMADE)
- 29. Association des pédagogues hospitaliers européens (APHE)
- 30. Centre européen du Conseil international des femmes (CECIF)
- 31. Centre européen pour les droits du peuple rom
- Centre international pour la protection juridique des droits de l'homme (INTERIGHTS)

- 33. Commission internationale de juristes (CIJ)
- 34. Comité européen pour l'éducation des enfants et adolescents précoces, surdoués, talentueux (EUROTALENT)
- 35. Confédération européenne de police (EUROCOP)
- 36. Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI)
- 37. Conférence des Eglises européennes (KEK)
- 38. Conférence scientifique internationale sur les minorités dans l'Europe de demain (ISCOMFT)
- 39. Conseil européen des syndicats de police (CESP)
- 40. Conseil international de l'action sociale (CIAS)
- 41. Conseil international de réadaptation pour les victimes de la torture (CIRT)
- 42. Défense des enfants International (DEI)
- 43. Fédération des associations familiales catholiques en Europe (FAFCE)
- 44. Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP)
- 45. Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA)
- 46. Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH)
- 47. Fédération internationale des musiciens (FIM)
- 48. Fédération internationale pour la paix et la conciliation
- 49. Fédération internationale des personnes atteintes d'hydrocéphalie et de spina bifida (IF)
- 50. Fédération internationale des personnes handicapées physiques (FIMITIC)
- 51. Fédération internationale pour le planning familial Réseau européen (IPPF EN)
- 52. Fondation Mentor
- 53. Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV)
- 54. Inclusion International Inclusion Europe
- 55. Institut européen de l'ombudsman (EOI)
- 56. Internationale de l'éducation (IE)

- 57. Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)
- 58. Lions Clubs international, districts européens (LCI)
- 59. Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL)
- 60. Mouvement international ATD Quart Monde
- 61. Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL)
- 62. Organisation internationale des personnes handicapées (OMPH)
- 63. Organisation mondiale contre la torture (OMCT)
- 64. Rehabilitation International (RI)
- 65. Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN)
- 66. Santé mentale Europe
- 67. Union européenne des aveugles (Union européenneA)
- 68. Union européenne féminine (Union européenneF)
- 69. Union européenne des greffiers de justice (EUR)
- 70. Union européenne des sourds
- 71. Union internationale des avocats (UIA)
- 72. Union internationale des guides et scouts d'Europe (UIGSE)
- 73. Union internationale humaniste et laïque (UIHL)
- 74. Union professionnelle internationale des gynécologues et obstétriciens (UPIGO)
- 75. Zonta International (ZI)

# Annexe IV - Etat des lieux de la Grèce par rapport à la Charte sociale européenne

(www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/ Greece fr.asp)

## Ratifications

La Grèce a ratifié la Charte sociale européenne le 6 juin 1984 et a accepté 67 des 72 paragraphes de la Charte.

Elle a signé la Charte sociale européenne révisée le 3 mai 1996 mais ne l'a pas encore ratifiée.

Elle a ratifié le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne le 18 juin 1998.

Elle a ratifié le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives le 18 juin 1998, mais elle n'a pas encore fait de déclaration habilitant les ONG nationales à introduire des réclamations collectives.

# Tableau des dispositions acceptées

1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	3.3
4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	5	6.1	6.2	6.3	6.4	7.1	7.2
7.3	7.4	7.5	7.6	7.7	7.8	7.9	7.10	8.1	8.2	8.3	8.4
9	10.1	10.2	10.3	10.4	11.1	11.2	11.3	12.1	12.2	12.3	12.4
13.1	13.2	13.3	13.4	14.1	14.2	15.1	15.2	16	17	18.1	18.2
18.3	18.4	19.1	19.2	19.3	19.4	19.5	19.6	19.7	19.8	19.9	19.10
PA1	PA2	PA3	PA4								

Les chiffres 1.1,1.2, etc. correspondent aux dispositions de la Charte (article 1, paragraphe 1, etc.). Les dispositions sur fond gris ont été acceptées par l'Etat, celles sur fond blanc n'ont pas été acceptées. PA = Protocole additionnel; grisé = dispositions acceptées.

#### Situation de la Charte en droit interne

En application de l'article 28, paragraphe 1, de la Constitution grecque : « Les conventions internationales, dès leur ratification par la loi et leur entrée en vigueur conformément aux dispositions de chacune d'elles, font partie intégrante du droit hellénique interne et priment toute disposition de loi contraire. L'application des règles du droit international et des conventions internationales à l'égard des étrangers est toujours soumise à la condition de réciprocité. »

# **Rapports**

Entre 1986 et 2009, la Grèce a soumis 20 rapports sur l'application de la Charte.

Le 20<sup>e</sup> rapport, sur les dispositions acceptées relatives au groupe thématique 3 « Droits liés au travail » (articles 2 et 4 de la Charte et articles 2 et 3 du Protocole additionnel de 1988) a été soumis le 9 décembre 2009. Les conclusions portant sur ces dispositions ont été publiées en décembre 2010.

Le prochain rapport portera sur les dispositions acceptées par la Grèce relatives au groupe thématique 4 « Enfants, familles et migrants », à savoir :

- droit des enfants et des adolescents à la protection (article 7);
- droit des travailleuses à la protection (article 8);
- droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16);
- droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique (article 17);
- droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (article 19).

Il devait être soumis avant le 31 octobre 2010.

# Situation de la Grèce au regard de l'application de la Charte

Exemples de progrès réalisés dans la mise en œuvre des droits sociaux en vertu de la Charte sociale

## **Enfants**

- Fixation de l'âge limite d'admission à l'emploi à 15 ans (loi n° 1837/1989). Application de l'interdiction générale du travail des enfants aux enfants employés dans des entreprises familiales dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture ou de l'élevage (décret présidentiel nº 62/1998).
- Extension de l'interdiction du travail de nuit aux jeunes employés dans les entreprises familiales à des travaux agricoles, forestiers et d'élevage (loi n° 2956/2001) ainsi qu'aux jeunes employés dans l'industrie maritime et le secteur de la pêche (décret présidentiel n° 407/2001).
- Mise en place d'un dispositif de lutte contre la traite des êtres humains. l'exploitation sexuelle et économique et la pornographie enfantine (loi nº 3064/2002).
- Interdiction explicite des châtiments corporels à l'encontre des élèves dans l'enseignement secondaire (loi n° 3328/2005).

# Non-discrimination (nationalité)

- Egalité de droits en matière d'emploi des citoyens grecs et de tous les ressortissants étrangers qui travaillent légalement en Grèce, sans discrimination aucune, raciale ou autre (décrets présidentiels n° 358/97 et 359/97).
- Accès des étrangers des Etats parties à tous les programmes d'orientation et de formation professionnelles de l'Office public de l'emploi (OAED) et égalité de traitement en ce qui concerne tous les types d'allocations de formation (loi nº 2224/1994).

# Non-discrimination (sexe)

- Sélection d'admission à l'école de police sur la base de critères communs aux deux sexes (loi nº 3103/2003).
- Adoption de la loi nº 3488/2006 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité entre les femmes et les hommes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

# Non-discrimination (handicap)

 Législation antidiscriminatoire interdisant explicitement toute discrimination directe et indirecte dans l'emploi qui serait fondée, entre autres motifs, sur le handicap (loi n° 3304/2005).

# **Emploi**

- Renforcement des sanctions en cas de discrimination et introduction de la possibilité d'un recours devant les juridictions (loi n° 2639/1998).
- Précision de la définition de la notion d'état d'urgence et donc des circonstances dans lesquelles il est possible de mobiliser la population (loi n° 2936/2001).
- Limitation des cas pouvant donner lieu à des sanctions pénales à l'encontre des marins qui refusent le travail aux cas où la sécurité des personnes à bord du navire, ou lorsque le navire, la cargaison ou la propriété sont mis en danger, ou s'il y a pollution ou d'autres dommages causés à l'environnement maritime; ou lorsque l'ordre public ou la santé publique sont menacés (loi n° 2987/2002).
- Réduction de la période de permanence dans la carrière militaire de vingt-cinq ans à environ dix ans (loi nº /2003).
- Interdiction du licenciement de salariées de la marine marchande durant leur grossesse (décret présidentiel de 1997).

# Circulation des personnes

- Rationalisation des procédures de délivrance de permis de travail et de titre de séjour (loi n° 3386/2005 sur l'entrée, le séjour et l'insertion sociale des ressortissants des pays tiers résidant en Grèce).
- Abrogation de l'article 19 du Code de la nationalité qui prévoyait que les citoyens grecs quittant le pays sans intention de retour pouvaient perdre leur nationalité grecque (loi n° 2623/1998).

## **Protection sociale**

 Le Fonds national pour la cohésion sociale mis en place en 2008 (loi n° 3631/2008) vise à venir en aide aux groupes les plus exposés au risque de pauvreté avec un complément de ressources ciblé.

#### **Fducation**

Adoption de la loi nº 3304/2005 relative à l'égalité de traitement qui interdit expressément la discrimination directe et indirecte pour ce qui concerne l'accès à tous les niveaux et à tous les types d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de perfectionnement et de réorientation professionnelle.

## Cas de non-conformité

# Groupe thématique 1 « Emploi, formation et égalité des chances »

- Article 1, paragraphe 2 Droit au travail Travail librement entrepris (non-discrimination, interdiction du travail forcé, autres aspects)
  - 1. L'accès aux emplois de la fonction publique et « aux activités connexes » est fermé aux ressortissants des Etats parties non membres de l'Union européenne ou n'appartenant pas à l'EEE.
  - 2. La durée du service de remplacement, qui représente généralement le double de la durée du service militaire obligatoire, constitue une restriction disproportionnée au droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris (Conclusions XIX-1).
- Article 15, paragraphe 1 (et article 1, paragraphe 4) Droit des personnes handicapées à la formation professionnelle, à la réadaptation et à l'intégration sociale – Education et formation des personnes handicapées Il n'existe pas de législation protégeant les personnes handicapées contre la discrimination en matière d'éducation (Conclusions XIX-1).

# Groupe thématique 2 « Santé, sécurité sociale et protection sociale »

- Article 3, paragraphe 1 Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail Règlements de sécurité et d'hygiène
  - Les travailleurs indépendants ne sont pas suffisamment couverts par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail (Conclusions XIX-2).

- Article 3, paragraphe 2 Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail Application des règlements de sécurité et d'hygiène
   L'efficacité des services d'inspection du travail effectifs n'a pas été établie (Conclusions XIX-2).
- Article 11, paragraphe 3 Droit à la protection de la santé prévention des maladies et des accidents
  - 1. Il n'est pas établi que les mesures prises pour faire diminuer le tabagisme soient suffisantes.
  - 2. Il n'est pas établi que les mesures adoptées pendant la période de référence pour mieux protéger les intérêts des personnes vivant dans les régions d'exploitation du lignite soient suffisantes (suites données à la Réclamation collective n° 30/2005 Fondation Marangopoulos c. Grèce, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006) (Conclusions XIX-2).
- Article 12, paragraphe 1 Droit à la sécurité sociale Existence d'un système de sécurité sociale
  - Le montant minimum des indemnités de chômage versées aux bénéficiaires sans personnes à charge est manifestement insuffisant (Conclusions XIX-2).
- Article 12, paragraphe 4 Droit à la sécurité sociale sécurité sociale des personnes se déplaçant entre les Etats
  - La totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi n'est pas garantie aux ressortissants des Etats parties non couverts par la réglementation communautaire ou n'ayant pas conclu d'accord bilatéral avec la Grèce (Conclusions XIX-2).
- Article 13, paragraphe 1 Droit à l'assistance sociale et médicale Assistance appropriée pour toute personne en état de besoin
  - Il n'existe pas de système généralisé d'assistance qui assurerait à toute personne, du seul fait de sa situation de besoin, un droit subjectif à l'assistance sociale (Conclusions XIX-2).
- Article 13, paragraphe 4 Droit à l'assistance sociale et médicale Assistance d'urgence spécifique aux non-résidents

Il n'est pas établi que les ressortissants étrangers en situation irrégulière puissent bénéficier d'une assistance sociale et médicale d'urgence (Conclusions XIX-2).

# Groupe thématique 3 « Droits liés au travail »

- Article 2, paragraphe 2 Droit à des conditions de travail équitables Jours fériés pavés
  - Le travail effectué un jour férié n'est pas compensé à un taux suffisamment élevé (Conclusions XIX-3).
- Article 2, paragraphe 4 Droit à des conditions de travail équitables Durée de travail réduite ou congés supplémentaires en cas de travaux dangereux ou insalubres
  - employés Certains travailleurs dans l'industrie minière ne bénéficient pas de compensations liées la pénibilité de leurs tâches (Conclusions XIX-3)
- Article 2, paragraphe 5 Droit à des conditions de travail équitables Repos hebdomadaire
  - Les marins et les employés de maison ne sont pas couverts par la législation garantissant une période de repos hebdomadaire (Conclusions XIX-3).
- Article 4, paragraphe 4 Droit à une rémunération équitable - Délai de préavis raisonnable en cas de cessation d'emploi Les travailleurs manuels ayant moins de vingt années d'ancienneté ne percoivent pas une indemnité de préavis suffisante (Conclusions XIX-3).

# Groupe thématique 4 «Enfants, familles, migrants »

- Article 7, paragraphe 5 Droit des enfants et des adolescents à la protection – Rémunération équitable
  - Le salaire minimum payé aux jeunes travailleurs et sur la base duquel sont calculées les sommes versées aux apprentis est trop faible (Conclusions XVIII-2)
- Article 8, paragraphe 1 Droit des travailleuses à la protection de la maternité – congé de maternité

Les périodes de chômage ne sont pas prises en considération pour calculer la durée de travail requise pour bénéficier des prestations de maternité (Conclusions XVIII-2).

- Article 16 Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique
  - 1. Les prestations familiales ne sont pas d'un niveau suffisant; les travailleurs indépendants, qui représentent 32 % de la population active, ne reçoivent pas de prestations familiales.
  - 2. La protection juridique des familles roms n'est pas suffisante, car de nombreux Roms n'ont pas de statut juridique; le nombre de logements permanents et les possibilités de campement pour les familles roms sont insuffisants; les critères d'expulsion et la pratique d'expulsion dont sont victimes les familles roms ne respectent pas le droit de la famille au logement (Conclusions XVIII-1).
- Article 17 Droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique
  - Le droit interne n'interdit pas les châtiments corporels dans le cadre familial et dans les autres institutions et structures de garde des enfants (Conclusions XVII-2).
- Articles 19, paragraphe 6 (et 19, paragraphe 10) Droits des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance – Regroupement familial – Egalité de traitement pour les travailleurs indépendants
  - Le délai de résidence de deux ans prévu par la loi n° 2910/2001 pour pouvoir bénéficier du droit au regroupement familial est excessif; la situation est la même en ce qui concerne les travailleurs indépendants (Conclusions XVIII-1).
- Articles 19, paragraphe 8 (et 19, paragraphe 10) Droits des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance – Garantie relatives à l'expulsion

Les travailleurs migrants peuvent être expulsés si leur présence en Grèce représente une simple menace contre l'ordre public ; la situation est la même en ce qui concerne les travailleurs indépendants (Conclusions XVIII-1).

Le Comité européen des Droits sociaux n'a pas été en mesure d'évaluer si les droits suivants sont respectés et a invité le Gouvernement grec à donner, dans son prochain rapport, plus d'informations sur les dispositions suivantes:

Groupe thématique 1 « Emploi, formation et égalité des chances » (Rapport à soumettre au plus tard le 31 octobre 2011)

- Article 10, paragraphe 1 Conclusions XIX-1
- Article 15, paragraphe 2 Conclusions XIX-1

# Groupe thématique 2 « Santé, sécurité sociale et protection sociale » (Rapport à soumettre au plus tard le 31 octobre 2012)

- Article 11, paragraphe 1 Conclusions XIX-2
- Article 11, paragraphe 2 Conclusions XIX-2
- Article 14, paragraphe 1 Conclusions XIX-2
- Article 4 du Protocol additionnel de 1988 Conclusions XIX-2

# Groupe thématique 3 « Droits liés au travail »

(Rapport à soumettre au plus tard le 31 octobre 2013)

- Article 4, paragraphe 1 Conclusions XIX-3
- Article 2 du Protocole additionnel de 1988 Conclusions XIX-3

# Groupe thématique 4 «Enfants, familles, migrants »

(Rapport à soumettre au plus tard le 31 octobre 2010, les Conclusions seront publiées avant fin 2011)

# Listes de réclamations collectives à l'encontre de la Grèce et état de la procédure

Réclamations collectives (procédures en cours): International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) c. Grèce (N° 49/2008)

## Réclamations collectives (procédures terminées)

1. Réclamations déclarées irrecevables ou pour lesquelles le Comité européen des Droits sociaux n'a pas constaté de violation

Fédération européenne du personnel des services publics c. Grece (n° 3/1999) : Décision d'irrecevabilité du 13 octobre 1999.

2. Réclamations où le Comité européen des Droits sociaux a trouvé une violation et où l'Etat a mis la situation en conformité

Fédération internationale des ligues des droits de l'homme c. Grece (n° 7/2003) : Violation de l'article 1, paragraphe 2 (interdiction du travail forcé), décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2000.

3. Réclamations où le Comité européen des Droits sociaux a trouvé une violation et où l'Etat n'a pas encore mis la situation en conformité

Conseil quaker pour les affaires européennes c. Grèce (n° 8/2000) : Violation de l'article 1, paragraphe 2 (interdiction du travail forcé), décision sur le bienfondé du 25 avril 2001.

Organisation mondiale contre la torture c. Grèce (n° 17/2003): Violation de l'article 17 (droit des enfants à la protection sociale, économique et juridique), décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004.

Centre européen des droits des Roms c. Grèce (n° 15/2003): Violation de l'article 16 (droit des familles à la protection sociale, économique et juridique), décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004.

Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme c. Grèce (n° 30/2005) : Violation des articles 11, 2, paragraphe 4, 3, paragraphe 1, et 3, paragraphe 2 (droit à la santé et droit à la sécurité au travail), décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006.

International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) c. Grèce (N° 49/2008): Violation de l'article 16 (droit des familles à la protection sociale, économique et juridique), décision sur le bien-fondé du 11 décembre 2009.

#### Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

#### BELGIUM/BELGIOUE

La Librairie Européenne -The European Bookshop Rue de l'Orme, 1 BE-1040 BRUXELLES Tel.: +32 (0)2 231 04 35 Fax: +32 (0)2 735 08 60 F-mail: info@libeurop.eu

http://www.libeurop.be

Jean De Lannoy/DL Services Avenue du Roi 202 Koningslaan BE-1190 BRUXELLES Tel: +32 (0)2 538 43 08 Fax: +32 (0)2 538 08 41 E-mail: Jean.de.lannoy@dl-servi.com http://www.jean-de-lannoy.be

#### BOSNIA AND HERZEGOVINA/

BOSNIE-HERZÉGOVINE Robert's Plus d.o.o. Marka Maruliça 2/V BA-71000, SARAJEVO Tel.: + 387 33 640 818 Fax: + 387 33 640 818 E-mail: robertsplus@bih.net.ba

#### CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
1-5369 Canotek Road
CA-OTTAWA, Ontario K11933
Tel: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com

#### CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o. Marasoviçeva 67 HR-21000, SPLIT Tel.: + 385 21 315 800. 801. 802. 803

Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803 Fax: + 385 21 315 804 E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

#### CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o. Klecakova 347 CZ-180 21 PRAHA 9 Tel.: +420 2 424 59 204 Fax: +420 2 848 21 646 E-mail: import@suweco.cz http://www.suweco.cz

# DENMARK/DANEMARK

Vimmelskaftet 32 DK-1161 KØBENHAVN K Tel.: +45 77 66 60 00 Fax: +45 77 66 60 01 E-mail: gad@gad.dk http://www.gad.dk

#### FINLAND/FINLANDE Akateeminen Kirjakauppa

PO Box 128 Keskuskatu 1 FI-00100 HELSINKI Tel: +358 (0)9 121 4430 Fax: +358 (0)9 121 4242 E-mail: akatilaus@akateeminen.com http://www.akateeminen.com

#### FRANCE

La Documentation française (diffusion/distribution France entière)

FR-93308 AUBERVILLIERS CEDEX Tél.: +33 (0)1 40 15 70 00 Fax: +33 (0)1 40 15 68 00

E-mail: commande@ladocumentationfrançaise.fr

#### Librairie Kléber

1 rue des Francs Bourgeois FR-67000 STRASBOURG Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88 Fax: +33 (0)3 88 15 78 80 E-mail: librairie-kleber@coe.int http://www.librairie-kleber.com

#### GERMANY/ALLEMAGNE AUSTRIA/AUTRICHE

UNO Verlag GmbH August-Bebel-Allee 6 DE-53175 BONN Tel:: 449 (0)228 94 90 20 Fax: 449 (0)228 94 90 22 E-mail: bestellung@uno-verlag.de http://www.uno-verlag.de

#### GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a. Stadiou 28 GR-105 64 ATHINAI Tel.: +30 210 32 55 321 Fax.: +30 210 32 30 320 E-mail: ord@otenet.gr http://www.kauffmann.gr

#### HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
F-mail: euroinfo@euroinfo hu

http://www.euroinfo.hu

#### ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fe-mail: licosa@licosa.com
http://www.licosa.com

#### NOPWAY/NOPVÈCE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no

#### POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel:: +48 (0)22 509 86 00
Fax:: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
http://www.arspolona.com.pl

#### PORTUGAL

Livraria Portugal (Dias & Andrade, Lda.) Rua do Carmo, 70 PT-1200-094 LISBOA Tel.: +351 21 347 42 82 / 85 Fax: +351 21 347 02 64 E-mail: info@livrariaportugal.pt

#### RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir 17b, Butlerova ul. RU-101000 MOSCOW Tel.: +7 495 739 0971 Fax: +7 495 739 0971 E-mail: orders@vesmirbooks.ru http://www.yesmirbooks.ru

#### SPAIN/ESPAGNE

Díaz de Santos Barcelona C/ Balmes, 417-419 ES-08022 BARCELONA Tel.: +34 93 212 86 47 Fax: +34 93 211 49 91 E-mail: david@diazdesantos.es

Díaz de Santos Madrid C/Albasanz, 2 ES-28037 MADRID Tel.: +34 91 743 48 90 Fax: +34 91 743 40 23 E-mail: jpinilla@diazdesantos.es

#### SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl 16 chemin des Pins CH-1273 ARZIER Tel.: +41 22 366 51 77 Fax: +41 22 366 51 78 E-mail: info@planetis.ch

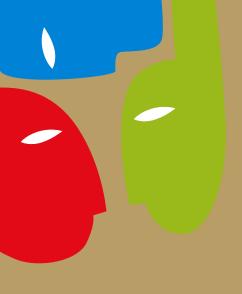
#### UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI The Stationery Office Ltd

PO Box 29 GB-NORWICH NR3 1GN Tel.: +44 (0)870 600 5522 Fax: +44 (0)870 600 5533 E-mail: book.enquiries@tso.co.uk http://www.tsoshop.co.uk

#### UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co 670 White Plains Road USA-10583 SCARSDALE, NY Tel.: +1 914 472 4650 Fax: +1 914 472 4316

E-mail: coe@manhattanpublishing.com http://www.manhattanpublishing.com



# La Charte sociale européenne

Le 50° anniversaire de la Charte sociale européenne est l'occasion de dresser un bilan exhaustif et éclairant sur un des traités fondamentaux du Conseil de l'Europe.

Quelle est son origine? Quels sont les Etats concernés? Quels sont ses atouts? Quels sont les nouveaux enjeux que la Charte doit prendre en compte?

Cet ouvrage dynamique et accessible permettra au lecteur de mieux connaître un texte essentiel pour la défense des droits de l'homme en Europe et ailleurs.

L'auteur, Carole Benelhocine, maître ès lettres modernes, est consultante pour le Conseil de l'Europe.



#### www.coe.int

Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 47 Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconcilitation.

ISBN 978-92-871-7130-6



9€/18\$US

http://book.coe.int Editions du Conseil de l'Europe