



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

Doc. 835  
Mars 2020

**INFORMATIONS DESTINÉES À LA PRESSE**

**Conclusions 2019**

*Document établi par le Secrétariat*



## **Conclusions 2019 du Comité européen des Droits sociaux : informations destinées à la presse**

En 2019, le Comité européen des Droits sociaux a examiné les rapports soumis par 37 États parties sur l'application des dispositions de la Charte relative aux droits des enfants, de la famille et des migrants, à savoir :

- droit des enfants et des adolescents à la protection (article 7),
- droit des travailleuses à la protection de la maternité (article 8),
- droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16),
- droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique (article 17),
- droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (article 19),
- droit de travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement (article 27) et
- droit au logement (article 31).

Les rapports couvraient la période de référence allant du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2017.

Le Comité a apprécié la situation des 37 pays ci-après :

l'Albanie, l'Allemagne, l'Andorre, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Géorgie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Macédoine du Nord, Malte, la République de Moldova, le Monténégro, les Pays-Bas au titre de Curaçao, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Fédération de Russie, la Serbie, la République slovaque, la Turquie et l'Ukraine.

### *Commentaires de la société civile*

Pour son examen des rapports nationaux, le Comité disposait également des observations sur ces rapports qui lui avaient été soumises par différents syndicats et organisations non gouvernementales et par les institutions nationales des droits de l'homme. Ces commentaires se sont souvent avérés d'une importance cruciale pour obtenir une bonne compréhension des situations nationales concernées.

### *Les résultats en quelques chiffres*

En janvier 2020, le Comité a adopté, au titre des 37 États précités, 896 conclusions relatives aux enfants, aux migrants et aux familles, dont 289 conclusions de non-conformité et 453 conclusions de conformité.

Dans 154 cas, il n'a pas été en mesure d'apprécier la situation, faute d'informations suffisantes (« ajournements »).

## *Principales constatations*

### *- Problèmes recensés*

Les problèmes mis en lumière sous l'angle des dispositions concernées font l'objet de l'annexe I.

Le Comité a posé plusieurs questions aux États parties.

S'agissant de la détection du travail des enfants et des enfants travaillant illégalement, le Comité a noté que la législation de nombreux États est conforme à la Charte pour ce qui concerne l'âge minimum d'admission à l'emploi. Il s'inquiète néanmoins de la situation en pratique. Certaines données portent à croire que, dans bien des pays, le nombre d'enfants qui travaillent illégalement est considérable. Cela étant, il existe peu de chiffres officiels permettant d'apprécier l'ampleur du problème. Le Comité a par conséquent demandé à tous les États de fournir des informations sur les mesures prises par les autorités (Inspection du travail et services sociaux par exemple) pour détecter les cas de travail d'enfants, y compris dans l'économie informelle. À cet égard, il a demandé des informations sur le nombre d'enfants qui travaillent effectivement (déterminé en s'appuyant sur les statistiques existantes en la matière ou à partir des enquêtes menées pour obtenir ces informations), ainsi que sur les mesures prises pour identifier et contrôler les secteurs dans lesquels de fortes présomptions portent à croire que des enfants travaillent illégalement.

S'agissant du droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique, le Comité a constaté avec inquiétude qu'un nombre croissant d'enfants en Europe étaient enregistrés comme apatrides, ce qui aura des conséquences graves sur l'accès de ces enfants aux droits et services essentiels tels que l'éducation et les soins de santé. Par conséquent, il a demandé quelles mesures étaient prises par l'État pour réduire l'apatridie (par exemple, faire en sorte que chaque enfant migrant apatride soit identifié, simplifier les procédures d'obtention de la nationalité et prendre des mesures pour identifier les enfants non enregistrés à la naissance).

Le Comité a en outre mis en exergue la question de la pauvreté des enfants sous l'angle de l'article 17. Il a souligné que la pauvreté qui touche les enfants dans un État partie, qu'elle soit définie ou mesurée en termes monétaires ou dans ses dimensions multiples, est un indicateur important de l'efficacité des efforts déployés par cet État pour assurer aux enfants et aux adolescents l'exercice de leur droit à une protection sociale, juridique et économique. L'obligation faite aux États parties de prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant à assurer aux enfants et aux adolescents l'assistance dont ils ont besoin est étroitement liée aux mesures visant à réduire et à éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Par conséquent, le Comité prendra désormais en compte les niveaux de pauvreté des enfants lorsqu'il examinera le respect par les États de leurs obligations au titre de l'article 17 de la Charte.

Le Comité a demandé que le rapport suivant contienne des informations sur les mesures adoptées pour réduire la pauvreté des enfants, y compris les mesures non monétaires consistant, par exemple, à assurer l'accès à des services de qualité et abordables, notamment en ce qui concerne les soins de santé, l'éducation, le logement, etc. Devront également être indiquées les mesures prises en vue de lutter contre la discrimination et de promouvoir l'égalité des chances pour les enfants issus de groupes particulièrement vulnérables, comme les minorités ethniques, les enfants roms, les enfants handicapés et les enfants confiés à l'assistance publique.

Les États parties devraient aussi indiquer clairement dans quelle mesure les enfants participent aux initiatives visant à lutter contre la pauvreté qui les touche et l'exclusion sociale.

S'agissant du droit à l'éducation au titre de l'article 17§2 de la Charte révisée, le Comité a demandé quelles mesures ont été prises pour mettre en place des mesures de lutte contre le harcèlement à l'école (sensibilisation, prévention et intervention). Il a en outre demandé des informations sur la voix des enfants dans l'éducation. Il a noté que garantir le droit de l'enfant d'être entendu est fondamental pour la réalisation du droit à l'éducation aux termes de l'article 17§2. Pour ce faire, les États doivent assurer la participation des enfants à un large éventail de décisions et d'activités relatives à l'éducation, y compris dans le cadre de leur environnement d'apprentissage. Le Comité a demandé quelles mesures étaient prises par l'État pour faciliter la participation des enfants à cet égard.

Le Comité a par ailleurs adopté une observation interprétative de l'article 8, paragraphes 4 et 5 (droit des travailleuses à la protection de la maternité – travail de nuit et travaux dangereux ou insalubres), dans laquelle il affirme que pour garantir qu'il n'y ait pas de discrimination fondée sur le sexe, il faut que les travailleuses ne puissent, durant la période visée par la protection, se trouver dans une situation moins favorable, dès lors qu'un ajustement de leurs conditions de travail s'avère nécessaire pour veiller à ce qu'elles bénéficient du niveau de protection que requiert leur santé. Ainsi, lorsqu'une femme ne peut exercer son activité professionnelle sur son lieu de travail en raison de problèmes de santé et de sécurité et doit être réaffectée à un autre poste ou, à supposer qu'une telle réaffectation ne soit pas possible, mise en congé, les États parties doivent s'assurer que, durant la période visée par la protection, l'intéressée ait droit à la rémunération moyenne qu'elle percevait auparavant ou reçoive des prestations de sécurité sociale correspondant à 100 % de ladite rémunération. Elle doit en outre avoir le droit de réintégrer son ancien poste.

Le Comité a par ailleurs adopté une observation interprétative de l'article 17§2 de la Charte révisée (droit à l'éducation).

Il a rappelé que les États parties sont tenus, en vertu de l'article 17§2 de la Charte, de mettre en place et de maintenir un système éducatif qui soit à la fois accessible et efficace. La Charte prévoit qu'ils peuvent satisfaire leurs obligations découlant de cette disposition soit directement, soit en coopération avec des acteurs privés. Le Comité note en outre que dans de nombreux États, un enseignement privé est également disponible.

À cet égard, le Comité garde aussi présent à l'esprit les *Principes directeurs d'Abidjan relatifs aux obligations des États en matière de droits de l'Homme de fournir un enseignement public et de réglementer l'implication du secteur privé dans l'éducation*. Il rappelle que le principe général selon lequel les États doivent respecter la liberté des parents de choisir pour leurs enfants un établissement d'enseignement autre qu'un établissement d'enseignement public ne change rien à l'obligation en vertu de la Charte d'assurer un enseignement public de qualité. De même, l'offre d'alternatives éducatives par des acteurs privés ne doit pas se faire au détriment des ressources allouées au système éducatif public ni compromettre l'accessibilité et la qualité de l'enseignement public. Les États sont en outre tenus de surveiller et de réglementer strictement l'implication du secteur privé dans l'éducation, en veillant à ce que le droit à l'éducation ne soit pas compromis.

#### - *Progrès constatés*

Les Conclusions 2019 font également ressortir un certain nombre d'évolutions positives intervenues pendant la période de référence. Elles sont présentées à l'annexe II.

## **Annexe 1 : Résumé des principales constatations**

- **Droit des enfants à la protection (article 7)**

L'**article 7** de la Charte garantit le droit des enfants et des adolescents à la protection. Il interdit le travail des enfants (de moins de 15 ans) et l'affectation de mineurs à des tâches dangereuses ou insalubres. Il leur assure également une protection spéciale contre des dangers physiques et moraux tels que l'exploitation sexuelle.

Le Comité a constaté que la situation d'un grand nombre d'États n'était pas conforme à l'article 7§1 de la Charte au motif que le respect de l'interdiction d'employer des enfants de moins de 15 ans n'était pas suffisamment contrôlé ou que la situation en pratique était problématique (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, République de Moldova, Roumanie, Serbie, Turquie et Ukraine).

Un autre point non négligeable est que les travaux considérés comme « légers » pouvant être effectués par des enfants de moins de 15 ans ou par des enfants encore soumis à la scolarité obligatoire ne sont pas correctement encadrés dans de nombreux États. Certains autorisent les enfants à effectuer des travaux légers pendant une durée excessive (Arménie, Estonie, Géorgie, Grèce, Lituanie, Malte, Portugal). Le Comité estime que si la durée de travail est excessive, des travaux effectués par des enfants qui – en tant que tels – sont considérés comme légers perdent ce caractère et, partant, sont contraires à la Charte.

L'**article 7§5** garantit aussi le droit des jeunes travailleurs et apprentis à une rémunération équitable (ou à une allocation appropriée, selon le cas). Le caractère équitable du salaire d'un jeune travailleur est apprécié par comparaison avec le salaire d'un adulte en début de carrière ou le salaire minimum légal accordé aux adultes (le cas échéant). La différence ne peut pas excéder 20 %.

Le Comité a constaté qu'un grand nombre d'États (l'Albanie, l'Allemagne, l'Andorre, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Belgique, l'Espagne, la Géorgie, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Serbie et l'Ukraine) ne respectaient pas ce critère d'équité, dans la mesure où le salaire versé aux jeunes travailleurs était nettement inférieur à celui perçu par les adultes.

L'**article 7§10** de la Charte – protection contre les dangers physiques et moraux – couvre la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle, l'exploitation de la main-d'œuvre et d'autres formes d'exploitation, ainsi que la protection contre le mauvais usage des technologies de l'information et contre la traite. Le Comité a observé que la législation de certains États ne mettait pas tous les enfants à l'abri de toutes les formes d'exploitation sexuelle (Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Fédération de Russie, Turquie et Ukraine). La situation de plusieurs États a été jugée non conforme au motif que les enfants n'étaient pas suffisamment protégés contre l'exploitation économique (Albanie, Géorgie). Il y a eu un très grand nombre d'ajournements au titre de cette disposition.

- **Droit des travailleuses à la protection de la maternité (article 8)**

Sous l'angle de l'**article 8§1**, le Comité a apprécié en particulier si les salariées pouvaient, en droit et en pratique, bénéficier d'un congé postnatal rémunéré d'au moins six semaines. Un aspect essentiel examiné au titre de cette disposition était le point de savoir si toutes les salariées

concernées – dans le secteur privé comme dans le secteur public – continuaient à percevoir au moins 70 % de leur rémunération pendant toute la durée du congé de maternité obligatoire (avec des exceptions possibles dans le cas de salaires élevés). La situation de plusieurs États (la Bosnie-Herzégovine, l'Irlande, la République de Moldova, le Royaume-Uni, la Fédération de Russie et la Turquie) a été jugée non conforme pour ce motif.

Le Comité a constaté que, dans près d'un tiers (27%) des situations examinées, il était possible de licencier des salariées enceintes ou en congé de maternité dans des circonstances allant au-delà de celles admises par l'**article 8§2** de la Charte (Bosnie-Herzégovine, Espagne, Irlande, République slovaque et Turquie), ou que la salariée concernée ne pouvait obtenir une réparation ou une indemnisation appropriée en cas de licenciement abusif (Albanie, Bosnie-Herzégovine et Turquie), en particulier lorsque sa réintégration s'avérait impossible (Albanie, Finlande, Italie, Turquie).

Pour ce qui est du droit à des pauses d'allaitement rémunérées (**article 8§3**) et de la protection en matière de travail de nuit (**article 8§4**) ou de travaux à caractère dangereux, insalubre ou pénible (**article 8§5**) des salariées enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leur enfant, les quelques conclusions de non-conformité sont dues pour l'essentiel au fait qu'il n'a pas été suffisamment établi que les intéressées bénéficiaient, au regard de la législation pertinente, d'une protection spécifique adéquate. La situation de la France et celle de l'Espagne n'étaient pas conformes à l'article 8§3 durant la période de référence. Les situations nationales de la Bosnie-Herzégovine, de la Géorgie, de la République de Moldova et de la Pologne n'étaient pas conformes à l'article 8§4. Celles de l'Azerbaïdjan, de la Bosnie-Herzégovine, de la Géorgie, de la Hongrie, de la République de Moldova, de la Serbie, de la Turquie et de l'Ukraine n'étaient pas conforme à l'article 8§5.

- **Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16)**

L'article 16 garantit le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique. Le Comité examine au regard de cette disposition des questions telles que le logement des familles, les structures de garde des enfants, les services de conseil familial, la participation des associations représentant les familles, les droits et responsabilités des conjoints, les services de médiation, les violences domestiques à l'encontre des femmes et les prestations familiales.

Un motif fréquent de non-conformité concerne les prestations familiales. La situation de **15 États** (sur 33) [l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Macédoine du Nord, **curaçao des Pays-Bas**, la République de Moldova, le Monténégro, la Pologne, la Turquie et l'Ukraine] n'est pas conforme à cette disposition.

La situation de **neuf États** (sur 33) n'est toujours pas conforme sur ce point dans la mesure où l'admission au bénéfice des prestations familiales pour les ressortissants des autres États parties est subordonnée à une durée de résidence supérieure à six mois. Une durée de résidence pouvant aller jusqu'à six mois est acceptable, étant donné que les prestations en question sont des prestations non contributives. Une durée dépassant six mois est contraire à la Charte (Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Grèce, Italie, Lettonie, Macédoine du Nord, République de Moldova, Pologne).

Le Comité apprécie le caractère suffisant des prestations au regard de deux critères : il vérifie d'abord le caractère suffisant de la couverture (c.-à-d. la proportion de familles couvertes). Même si la Charte ne prévoit pas l'obligation de disposer d'un système universel (les prestations pour enfants peuvent être soumises à condition de ressources), ces prestations doivent néanmoins

être servies à un nombre significatif de familles. Par exemple, si le bénéfice des prestations est uniquement réservé aux familles en-deçà du seuil de pauvreté (familles démunies), le Comité considère que la couverture est insuffisante. Dans le cadre du présent cycle, il a demandé des informations concernant la proportion de familles couvertes. Le second critère est le montant des prestations, qui doit être suffisant. Sur ce point, le Comité a toujours considéré que si le montant des prestations (celui des aides les plus faibles) est inférieur à 5 % du revenu médian ajusté, la situation n'est pas conforme, sauf s'il est établi qu'il existe en outre d'autres prestations, également servies à un nombre significatif de familles. La situation de neuf États (l'Azerbaïdjan, l'Espagne, l'Italie, la Lettonie, la Macédoine du Nord, la République de Moldova, le Monténégro, la Pologne et l'Ukraine) n'est pas conforme pour ce motif.

D'autres violations de la Charte constatées au titre de la présente disposition ont trait au logement des familles. La situation de **18 États** (sur 33) [l'Azerbaïdjan, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, l'Estonie, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Macédoine du Nord, Malte, la République de Moldova, le Portugal, la Roumanie, la Fédération de Russie et la République slovaque] n'est pas conforme sur ce point.

Concrètement, les motifs de non-conformité sont les suivants :

- égalité de traitement des ressortissants étrangers (condition de durée de résidence) – 2 États : l'Autriche et Malte ;
- logement d'un niveau suffisant (en général) – 1 État : l'Azerbaïdjan (conformité non établie) ;
- offre suffisante de logements décents pour les familles (vulnérables) – 2 États : l'Irlande (conformité non établie) et la Fédération de Russie ;
- protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion – 4 États : la Bosnie-Herzégovine, l'Estonie, la Hongrie et la Roumanie ;
- familles vulnérables (Roms / Voyageurs) – 12 États : la Belgique, la Bulgarie, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la République de Moldova, le Portugal, la Roumanie, la Fédération de Russie et la République slovaque.

Des mesures insuffisantes de lutte contre les violences domestiques ont aussi donné lieu à un nombre important de conclusions de non-conformité (Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, République de Moldova, Monténégro, Roumanie, Fédération de Russie, République slovaque, Turquie et Ukraine).

- **Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique (article 17)**

L'article 17 garantit le droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique. Il s'agit d'une disposition d'une portée très large, qui couvre des aspects tels que le statut juridique de l'enfant, la protection des enfants contre la violence, les mauvais traitements et les sévices, les droits des enfants confiés à l'assistance publique, les enfants en conflit avec la loi et le droit à l'assistance.

Le Comité a examiné 33 situations nationales et conclu que la situation de 19 pays était contraire à cette disposition. Il a ajourné sa conclusion pour six pays.

Le Comité a constaté que l'interdiction de toute forme de châtiments corporels, qui est au cœur de cette disposition de la Charte, n'est toujours pas explicite dans plusieurs États, en particulier pour les châtiments corporels infligés au sein du foyer familial (Arménie, Belgique, Bosnie-

Herzégovine, Géorgie, Royaume-Uni (Angleterre), Fédération de Russie, Serbie et République slovaque). Il a noté que l'Écosse et le pays de Galles ont, hors période de référence, supprimé le moyen de défense du « châtiment raisonnable », interdisant par voie de conséquence les châtiments corporels.

L'article 17 garantit aussi les droits des enfants confiés à l'assistance publique. Le Comité a constaté que les procédures de placement des enfants sont bien établies et respectées dans la plupart des États.

Le Comité a également observé que certains États avaient entrepris la désinstitutionnalisation de l'assistance publique en fermant de grandes institutions et en favorisant le placement des enfants en famille d'accueil ou dans des structures de type familial. Pour deux pays cependant, il a constaté que le ratio entre placement institutionnel et placement familial ou autres formes de prise en charge de type familial était trop élevé (Arménie et Ukraine).

S'agissant des enfants en conflit avec la loi, l'âge de la responsabilité pénale est toujours manifestement trop bas en Irlande, au Royaume-Uni et en Turquie. Le Comité a toutefois noté que l'Écosse avait, hors période de référence, relevé l'âge de la responsabilité pénale à 12 ans.

Dans certains pays, la détention pendant de longues périodes de jeunes délinquants en attente de leur procès est toujours possible. Cette situation constitue une violation de la Charte (Arménie, Autriche, Belgique, Danemark, France, Hongrie, Lettonie, Pologne, Fédération de Russie, République slovaque, Turquie).

Il a été demandé à tous les États de répondre à une question sur l'isolement cellulaire des mineurs. La situation d'un pays n'est pas conforme pour ce motif (Danemark).

Pour un État (le Royaume-Uni), la question de l'utilisation de techniques de contention provoquant la douleur dans les établissements pour jeunes délinquants a aussi été soulevée.

Un point a été considérablement développé durant ce cycle : le droit à l'assistance. Le Comité est de plus en plus préoccupé par le traitement réservé aux enfants migrants en situation irrégulière, accompagnés ou non, et aux mineurs demandeurs d'asile. Il a notamment indiqué que le placement en rétention n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant et que les États parties devraient trouver des alternatives à cette mesure. Il importe d'assurer leur hébergement dans d'autres lieux plus appropriés et surtout sûrs, afin de protéger ce groupe vulnérable de la violence et de l'exploitation. À cet égard, il a considéré que la situation de deux pays n'était pas conforme au motif que les conditions d'hébergement des enfants migrants non accompagnés étaient inappropriées et souvent peu sûres ou que la protection contre la violence et les sévices était insuffisante (Grèce, Hongrie).

Le Comité a aussi soulevé la question de l'évaluation de l'âge et des tests osseux. Il a noté que l'utilisation des tests osseux destinés à déterminer l'âge des mineurs non accompagnés était inadaptée et inefficace. Il a demandé aux États s'ils utilisaient les tests osseux à des fins d'évaluation de l'âge et, dans l'affirmative, dans quelles situations ils avaient recours à de tels tests. Si l'État procédait à ce type de tests, le Comité demandait quelles en étaient les conséquences potentielles (par exemple, un enfant peut-il être exclu du système de protection de l'enfance sur la seule base des résultats d'un tel test ?).

Le Comité a aussi décidé d'examiner la question de la pauvreté des enfants sous l'angle de cette disposition. Il a adopté une observation interprétative de l'article 17§1 et a posé des questions à tous les États.

Un nouveau point examiné au titre de l'article 17§1 – Statut juridique de l'enfant est la question de l'apatridie. Le Comité a demandé quelles mesures étaient prises pour réduire l'apatridie (par exemple, faire en sorte que chaque enfant migrant apatride soit identifié, simplifier les procédures d'obtention de la nationalité, prendre des mesures pour identifier les enfants non enregistrés à la naissance et faciliter l'enregistrement des naissances).

- **Droit à l'éducation (article 17§2)**

L'article 17§2 de la Charte révisée<sup>1</sup> crée des obligations positives pour les États parties, qui sont notamment tenus de garantir l'égalité d'accès à l'éducation pour tous les enfants, en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables.

Le Comité a examiné la situation de 26 pays. Il a rendu une conclusion de non-conformité pour 10 d'entre eux (et ajourné sa conclusion pour 10 autres).

Dans la majorité des États, un système éducatif accessible et efficace est en place. Quelques-uns en revanche (l'Arménie, la Bulgarie, la Macédoine du Nord, la République de Moldova, la Roumanie, la République slovaque) continuent d'afficher de faibles taux de scolarisation dans l'enseignement obligatoire. Dans certains pays (la République de Moldova), les mesures prises pour faire en sorte que les enfants roms achèvent la scolarité obligatoire sont insuffisantes. Les enfants roms demeurent victimes de ségrégation dans le domaine de l'éducation (Hongrie) ou sont surreprésentés dans les classes spéciales (République de Moldova, République slovaque). Le Monténégro et la Fédération de Russie n'accordent pas aux enfants en situation irrégulière un droit effectif à l'éducation, bien qu'ils y soient tenus en vertu de l'article 17 de la Charte.

Parmi les nouveaux points soulevés, il faut citer les mesures de lutte contre le harcèlement à l'école et la voix des enfants dans l'éducation.

- **Droits des travailleurs migrants (article 19)**

Le respect des droits des travailleurs migrants était un point particulièrement problématique. La situation de tous les pays sauf trois (l'Estonie, la Lituanie et le Royaume-Uni) n'était pas conforme à une ou plusieurs dispositions de l'article 19.

Le taux de conclusions de non-conformité a notamment atteint 72 % pour ce qui concerne le droit au regroupement familial (**article 19§6**). Cela peut tenir au fait que lors du précédent cycle de contrôle, le Comité a adopté plusieurs observations interprétatives clarifiant la portée de l'article 19§6. Persuader davantage d'États membres d'accepter le droit au regroupement familial et les obligations qui s'ensuivent représente une véritable gageure pour le Conseil de l'Europe. La procédure de regroupement familial est à l'origine d'une part très importante des flux migratoires vers l'Europe (30 à 50 % de l'immigration légale vers l'UE sur les dix dernières années). Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la consécration du droit au regroupement familial s'avère malaisée. Comment concilier, en effet, des préoccupations fondamentalement contradictoires telles que la volonté de protéger les droits de l'homme et les intérêts politiques et économiques dans la « gestion » des migrations ?

---

<sup>1</sup> NB : Il n'y a pas de disposition correspondante dans la Charte de 1961.

Outre les obstacles au regroupement familial tenant à une condition de durée de résidence excessive ou à des exigences en matière de maîtrise de la langue ou de revenus, le Comité a noté que, dans de nombreux cas, l'expulsion d'un travailleur migrant pouvait entraîner l'expulsion des membres de sa famille, sans que leur situation personnelle soit prise en compte.

Point positif, la situation de tous les États (hormis un cas d'ajournement) a été jugée conforme à l'**article 19§5**, qui reconnaît le droit des travailleurs migrants à une égalité de traitement en droit et en pratique par rapport au paiement des impôts, taxes ou contributions afférents au travail.

Par ailleurs, la situation des États parties s'améliore également eu égard à l'obligation de prendre des mesures appropriées pour faciliter l'accueil des travailleurs migrants et de leurs familles (**article 19§2**). Le Comité n'a prononcé que deux conclusions de non-conformité (Arménie et Luxembourg), motivées par un manque d'informations sur les points ci-dessus.

L'**article 19§4** concerne, comme l'article 19 dans son ensemble, les travailleurs migrants et leurs familles et ne s'applique pas aux réfugiés et aux demandeurs d'asile.

Le plus problématique pour les États a été la décision du Comité selon laquelle une condition de durée de résidence pour être éligible à un logement social, applicable aux nationaux comme aux non-nationaux, est contraire à l'article 19§4. Le Comité qualifie cette exigence de discrimination indirecte, étant donné que les travailleurs migrants / non-nationaux ont beaucoup plus de mal que les nationaux à satisfaire cette condition de durée de résidence. Qui plus est, elle n'est justifiée par aucun motif valable d'intérêt général.

L'**article 19§8** de la Charte sociale européenne prévoit que les travailleurs résidant régulièrement sur le territoire d'un État partie ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité nationale ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. La situation s'est améliorée par rapport aux précédents cycles de contrôle. Une conclusion de non-conformité a été prononcée pour **Six pays** (la Grèce, le Luxembourg, la Macédoine du Nord, la Pologne, la Roumanie et la Turquie). Les problèmes constatés étaient que les motifs d'expulsion outrepassaient les dérogations autorisées par la Charte, notamment lorsque les travailleurs migrants ne menaçaient pas la sécurité nationale ni ne contrevenaient à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

Les conclusions de non-conformité au titre de l'article 19§1 révélaient essentiellement des problèmes concernant les mesures juridiques et pratiques destinées à lutter contre le racisme et la xénophobie et à empêcher le discours de haine dans les médias et le discours public (Belgique, France, Géorgie, Italie et Turquie).

Outre les conclusions par État, le Comité a aussi adopté une observation interprétative clarifiant la portée de l'article 19. Il est souligné que cette disposition traite spécifiquement des droits des travailleurs migrants et de leurs familles et ne s'applique pas aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Les droits de ces derniers sont protégés par d'autres dispositions de la Charte.

- **Droit de travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement (article 27)**

L'**article 27** garantit le droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement. Le droit interne doit conférer aux hommes et aux femmes un droit individuel au congé parental, qui doit être accordé à chaque parent et dont une partie au moins devrait être non transférable. Dans ses conclusions, le Comité a constaté que les États ayant

accepté cette disposition de la Charte accordaient pour la plupart aux deux parents un droit au congé parental.

Le Comité a conclu que la situation n'était pas conforme à l'**article 27§1 (participation à la vie professionnelle)** dans un cas seulement (la Géorgie), au motif que la législation ne prévoyait pas spécifiquement des formules facilitant la conciliation entre vie professionnelle et vie privée pour les personnes ayant des responsabilités familiales.

Aux termes de l'**article 27§2 (congé parental)**, le droit interne doit conférer aux hommes et aux femmes un droit individuel au congé parental, qui doit être accordé à chaque parent et dont une partie au moins devrait être non transférable. Dans ses conclusions, le Comité a constaté que les États ayant accepté cette disposition de la Charte accordaient pour la plupart aux deux parents un droit au congé parental. Cependant, l'un des points saillants de l'article 27§2 est que les États doivent garantir aux salariés une indemnisation adéquate pour la perte de revenus pendant la période du congé parental. Ce n'est pas le cas dans trois États : l'Arménie, l'Azerbaïdjan et l'Ukraine (le niveau des prestations de congé parental est insuffisant). Dans trois autres cas, le Comité a conclu que la situation n'était pas conforme au motif que le congé parental ne donnait lieu au versement d'aucune indemnité ou rémunération (Irlande, Malte et Turquie).

L'**article 27§3 (illégalité du licenciement pour cause de responsabilités familiales)** prévoit également l'interdiction de tout licenciement motivé par des responsabilités familiales et l'existence de voies de recours effectives en cas de licenciement abusif. Le Comité a constaté que le licenciement motivé par des responsabilités familiales était interdit dans tous les États ayant accepté cette disposition, sauf trois (Bulgarie, Italie et Turquie).

- **Droit au logement (article 31)**

L'**article 31** garantit le droit au logement. Il ne saurait être interprété comme imposant une obligation de « résultat », mais fait obligation aux États parties de mettre en œuvre des moyens normatifs, financiers et opérationnels propres à permettre de progresser réellement, à une échéance raisonnable et au prix de progrès mesurables, vers la réalisation de ce droit.

Les conclusions du Comité font apparaître un degré de conformité avec les dispositions de l'article 31 relativement faible.

Au titre de l'**article 31§1 (logement d'un niveau suffisant)**, la situation de deux pays est conforme (l'Andorre et la Finlande) et celle de huit pays n'est pas conforme à cette disposition de la Charte.

La plupart des conclusions de non-conformité ont trait aux conditions de logement précaires des Roms / Voyageurs (France, Grèce, Italie, Lettonie, Portugal, Turquie et Ukraine).

D'autres concernent des problèmes plus généraux, comme le grand nombre de logements d'un niveau insuffisant (France), le contrôle du respect des normes en matière de logement (Lituanie) et l'absence de règles faisant obligation aux propriétaires de veiller à ce que les logements mis en location soient d'un niveau suffisant (Turquie).

Pour ce qui est de l'**article 31§2 (réduire l'état de sans-abri)**, la situation nationale de huit pays n'est pas conforme à cette disposition de la Charte et celle d'un pays seulement (la Finlande) est conforme.

La plupart des conclusions de non-conformité concernent l'insuffisance de la protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion (expulsion forcée), y compris sur des aspects spécifiquement abordés sous ce point, comme l'interdiction de procéder à l'expulsion l'hiver (Andorre, France, Grèce, Lituanie, Portugal, Turquie et Ukraine). Certaines étaient motivées par un manque d'information (il n'est pas établi que la situation soit conforme).

Quelques conclusions de non-conformité faisaient spécifiquement référence à des expulsions de Roms (France, Grèce et Italie).

D'autres étaient motivées par l'insuffisance, d'une manière générale, des mesures destinées à prévenir et à réduire l'état de sans-abri (France, Italie et Turquie).

Un dernier motif de non-conformité au titre de ce paragraphe est l'insuffisante protection du droit à un abri (Lituanie, Portugal, Turquie et Ukraine).

Enfin, au titre de l'**article 31§3 (coût du logement accessible)**, la situation d'un pays (la Finlande) est conforme et celle de trois autres (la France, l'Italie et le Portugal) non conforme. Il y a en outre deux ajournements (Grèce et Turquie).

Les conclusions de non-conformité au titre de l'article 31§3 concernent essentiellement la pénurie de logements sociaux (France et Portugal) et le non-respect de l'égalité de traitement des ressortissants étrangers se trouvant légalement sur le territoire pour ce qui concerne le logement social et les allocations de logement (condition de durée de résidence en Italie [en lien avec l'article 19§4]). Deux conclusions de non-conformité concernent l'accès des Roms / Voyageurs / Sinti au logement social ou aux aides au logement (France et Italie).

Les questions posées aux États pour les rapports suivants portent sur des aspects tels que la disponibilité globale de logements sociaux (nombre de demandes, pourcentage de demandes satisfaites et délai d'attente moyen) ou encore les allocations et aides au logement dont bénéficient les ressortissants étrangers présents légalement sur le territoire.

## Annexe II : Développements positifs

### **Conclusions 2019 : exemples de progrès dans la mise en œuvre de la Charte sociale européenne en ce qui concerne les enfants, les migrants et les familles.**

Dans ses Conclusions 2019/XXI-4, le Comité européen des Droits sociaux a noté un certain nombre d'évolutions positives dans l'application de la Charte, comme l'adoption de nouvelles lois ou des modifications de la pratique dans les États parties. Dans certains cas, de nouvelles informations ont clarifié la situation sur des points soulevés précédemment (réduisant ainsi le nombre de conclusions ajournées par manque d'information). En voici quelques exemples :

#### **Article 7§1**

- En **Macédoine du Nord**, la loi sur les relations de travail a été modifiée en 2018 (hors période de référence) par une loi parue au Journal officiel n° 120/2018 portant sur la durée des travaux légers et des vacances pour les enfants. L'article 18.2 de la loi sur les relations de travail est désormais libellé comme suit : « *La présente loi interdit le travail des enfants de moins de 15 ans ou des enfants encore soumis à la scolarité obligatoire, exception faite de la participation à des activités autorisées par la loi, dans la limite de deux heures par jour et douze heures par semaine et pendant les vacances scolaires de six heures par jour soit trente heures par semaine, période durant laquelle les enfants ont droit à deux semaines de vacances.* »

#### **Article 8§1**

- L'article 45 du code du travail du **District de Brčko (Bosnie-Herzégovine)** a été modifié le 23 août 2014 et une Décision relative aux modalités et procédures applicables pour le paiement d'indemnités durant le congé de maternité (n° 34-000890/13 du 15 janvier 2014) est entrée en vigueur le 22 janvier 2014. Durant son congé de maternité, une salariée a droit à des indemnités d'un montant équivalent au salaire net moyen perçu au cours des six mois précédant le congé (et non plus 12 mois).
- En **Arménie**, la loi n° HO-160-N du 27 octobre 2010 a été modifiée par la loi n° HO-206-N du 1<sup>er</sup> décembre 2014 afin de remplacer les « indemnités d'incapacité temporaire » pour les personnes enceintes ou en congé de maternité par les « prestations de maternité ».
- Au **Luxembourg**, conformément à la loi du 15 décembre 2017, la durée du congé postnatal a été portée de huit à douze semaines.
- En **Macédoine du Nord**, à la suite de modifications de la loi sur les relations de travail pendant la période de référence (Journal officiel n° 72/15), la durée du congé de maternité rémunéré en cas de naissances multiples est passée de douze à quinze mois.
- En **République slovaque**, le niveau des prestations de maternité est passé de 65 % (Conclusions 2015) à 75 % du salaire de la personne concernée (la situation est maintenant conforme à l'article 8§1 de la Charte sur ce point).

## Article 8§2

- En **France**, en vertu de l'article 10 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, la période légale d'interdiction de rupture du contrat de travail à l'initiative de l'employeur pour les femmes à l'issue de leurs congés liés à la grossesse et à la maternité a été étendue de quatre à dix semaines après le congé de maternité et inclut désormais la période de congés payés pris immédiatement après le congé maternité. Cette protection bénéficie aux femmes enceintes mais également au conjoint salarié de la femme enceinte ainsi qu'aux parents adoptants.
- En **Lituanie**, conformément au nouveau code du travail entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2017, les femmes enceintes bénéficient, à compter du jour où elles notifient leur état de grossesse à leur employeur et jusqu'au quatrième mois de l'enfant, d'une protection contre le licenciement.

## Article 16

- En **Autriche**, à la suite des modifications apportées à la législation, la situation de sept des neuf Länder (Burgenland, Carinthie, Haute-Autriche, Styrie, Salzbourg, Tyrol et Vorarlberg) a été rendue conforme à la Charte dans la mesure où leurs lois relatives aux aides au logement assurent maintenant un traitement égal aux ressortissants étrangers. En Basse-Autriche et à Vienne, cependant, une distinction subsiste en matière d'allocations logement (condition de cinq ans de résidence). La situation demeure contraire à la Charte pour ces deux Länder.
- En **Hongrie**, le rapport national mentionne les résultats de plusieurs programmes menés dans les bidonvilles : en 2015-2016, 55 programmes de ce type avaient déjà été mis en œuvre dans 66 zones isolées. Les travaux de rénovation ou de construction réalisés dans huit poches d'habitat ont concerné 112 logements (39 logements neufs et 73 rénovés). Les conditions de logement de près de 500 personnes (132 familles) ont été améliorées. Le Comité prend note des efforts que la Hongrie ne cesse de déployer pour améliorer les conditions de logement des personnes vivant dans des zones d'habitat précaire ou isolées. Il pose néanmoins, pour le prochain rapport, des questions supplémentaires concernant la disponibilité d'aides au logement et ajourne sa conclusion sur ce point (en 2015 et 2017, il avait rendu une conclusion de non-conformité au motif qu'il n'était pas établi qu'il existe une offre de logements suffisante pour les familles vulnérables).
- En ce qui concerne l'**Islande**, le dernier rapport donne des informations sur les différents types d'aide au logement disponibles durant la période de référence, assorties de données chiffrées sur le nombre de ménages en ayant bénéficié et le nombre de logements sociaux (parc locatif des municipalités) pour chaque année. La loi n° 75/2016 relative à l'aide au logement a remplacé la loi antérieure sur l'aide au paiement du loyer. Le nouveau texte transfère à l'État la gestion des aides financières destinées au locataire (l'ancienne « Allocation loyer », devenue « Aide au logement »), qui était auparavant assurée par les municipalités. Le principal changement est que le montant de base de l'aide au logement augmente en fonction du nombre de personnes composant le ménage, quel que soit leur âge. L'aide au logement n'est donc pas liée au type de ménage et a par conséquent un caractère plus égalitaire qu'auparavant. L'allocation peut représenter jusqu'à 75 % du loyer, contre 50 % au maximum dans l'ancien système. Par ailleurs, il est

désormais fait obligation aux municipalités d'accorder une aide supplémentaire aux locataires remplissant les conditions d'attribution fixées par chaque municipalité (situations de grande précarité sociale et financière). Avant la mise en place du nouveau système, elles pouvaient proposer ces allocations spéciales mais n'y étaient pas obligées. Le Comité prend note de toutes les évolutions législatives qui sont intervenues durant la période de référence, ainsi que des données chiffrées fournies dans le rapport concernant la disponibilité et les différentes modalités d'aide au logement. Il considère que la situation est conforme à la Charte sur ce point.

- En **Estonie**, le montant de l'allocation pour enfant a été sensiblement augmenté par rapport à la précédente période de référence – de 19 € (2013) à 55 € (2017). Le Comité note que l'allocation pour enfant représente désormais 7 % du revenu médian ajusté. Il considère qu'avec cette hausse de l'allocation, la situation a été rendue conforme à la Charte.
- En **Hongrie**, à la suite de la modification, en 2014, de la loi sur le soutien familial, le champ d'application des prestations familiales a été étendu aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique, à condition qu'ils aient été autorisés à travailler pendant plus de six mois. Le Comité considère que ces modifications ont rendu la situation conforme à la Charte dans la mesure où l'accès aux prestations familiales n'est plus subordonné à une condition de durée de résidence.

#### Article 17

- **L'Écosse, l'Estonie, la France, le pays de Galles, l'Irlande, la Lituanie, Malte et le Monténégro** ont tous aboli toute forme de châtement corporel dans tous les contextes (hors période de référence toutefois pour l'Écosse, la France et le pays de Galles).
- En **Irlande**, il a été mis fin à la pratique consistant à détenir des enfants dans des établissements pénitentiaires pour adultes.
- En **République de Moldova** et en **Ukraine**, des efforts ont été déployés pour assurer qu'un enfant ne puisse faire l'objet d'une mesure de placement en raison de la situation financière de sa famille.

#### Article 27

- En **France**, en vertu de la loi n° 2014-459 du 9 mai 2014, les entreprises peuvent mettre en place un dispositif de don de jours de repos à un parent d'un enfant gravement malade. La loi n° 2018-84 du 13 février 2018 a créé un dispositif similaire qui permet le don de jours de repos non pris au bénéfice des proches aidants de personnes en perte d'autonomie ou présentant un handicap.
- En **Turquie**, en vertu de la loi n° 6663 qui est entrée en vigueur le 10 février 2016, les travailleurs ayant des responsabilités familiales (secteurs public et privé) ont la possibilité de travailler à temps partiel jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de la scolarité obligatoire. Les demandes de travail à temps partiel ne peuvent pas être considérées comme un motif valable de licenciement.

## Article 31

- En **France**, la situation a été rendue conforme à la Charte en ce qui concerne la protection juridique du droit au logement pour les non-nationaux. En 2011, le Comité avait conclu que la condition d'une résidence préalable de deux ans au moins pour pouvoir soumettre un dossier à la commission chargée de la procédure DALO (droit au logement opposable) était excessive. Cette condition a été annulée par le Conseil d'État et la loi a été modifiée en 2012 à la suite de cette décision : la condition d'antériorité de résidence de deux ans n'est plus applicable. Le Comité a conclu en 2019 que la situation a été rendue conforme à l'article 31§1 sur ce point.
- Pour ce qui est du **Portugal**, le Comité a noté qu'il existe une nouvelle loi fondamentale relative au logement (loi n° 83/2019 adoptée hors période de référence, non mentionnée dans le rapport national). Il demande que le prochain rapport décrive les voies de recours prévues par cette loi pour assurer la protection du droit à un logement d'un niveau suffisant (31§1).
- En **Andorre**, même s'il n'existe pas d'interdiction formelle d'expulser les personnes bénéficiant d'un hébergement temporaire (hôtels), lorsqu'un hôtelier ne veut plus continuer à loger une personne, il le notifie aux services sociaux afin que ceux-ci puissent trouver une solution de relogement. Le Comité, qui avait précédemment réservé sa position sur ce point (2017), conclut désormais, compte tenu de cette information, que la situation est maintenant conforme à l'article 31§2 de la Charte.
- Pour ce qui est de la **Finlande**, le Comité a noté que selon l'évaluation internationale demandée par le gouvernement sur son programme visant à diminuer le nombre des sans-abri de longue durée (2005-2015), la Finlande était l'un des meilleurs exemples de la mise en œuvre du modèle du « logement d'abord ». Le rapport national indiquait que le sans-abrisme de longue durée continuait à diminuer (de 35 % entre 2008 et 2015) ; à la fin 2017, on comptabilisait 7 112 sans-abri, soit moins de 0,2 % de la population. Il existe un nouveau plan d'action de prévention du sans-abrisme pour la période 2016-2019. L'objectif actuel est de réduire le nombre des sans-abri à moins de 4 000 personnes d'ici à 2023. Le Comité considère que la Finlande reste engagée dans la lutte contre le phénomène des sans-abri, comme le veut l'article 31§2 de la Charte.
- Pour ce qui est de la **Lituanie**, le Comité avait précédemment considéré que les personnes menacées d'expulsion ne bénéficiaient pas d'une protection juridique adéquate (2011, 2015, 2017). S'il reconduit sa conclusion de non-conformité sur un point spécifique, à savoir l'interdiction de procéder à l'expulsion pendant l'hiver, il considère maintenant que la situation est conforme pour ce qui est de l'obligation de reloger les personnes concernées lorsque l'expulsion est justifiée par des impératifs d'intérêt général (notamment lorsque les logements sont impropres à l'habitation et en cas de démolition et reconstruction d'un bâtiment d'habitation) et pour ce qui est de l'accès à des voies de recours juridiques et à une indemnisation en cas d'expulsion illégale.
- En **Italie**, le Comité a pris note d'une évolution positive de la jurisprudence interne : la Cour constitutionnelle a estimé en 2018 (20/07/2018) que les conditions d'accès des ressortissants de pays tiers aux aides au logement servies pour payer le loyer étaient contraires à la Constitution. La Cour constitutionnelle a dit qu'il était manifestement

déraisonnable et arbitraire de subordonner à une condition de durée de résidence de dix ans sur le territoire national ou de cinq ans sur le territoire régional l'ouverture du droit à des allocations de ce type pour les ressortissants de pays tiers. Toutefois, cet arrêt ayant été rendu hors période de référence, le Comité reconduit sa conclusion de non-conformité au titre de l'article 31§3.