



## **Rapport explicatif du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives**

Strasbourg, 9.XI.1995

---

### **Introduction**

1. L'idée d'instaurer pour la Charte sociale européenne, à l'instar de ce qui existe à l'Organisation internationale du travail (OIT), un système de réclamations collectives est ancienne (voir, par exemple, la Recommandation 839 (1978) de l'Assemblée parlementaire). Elle a été reprise dans le contexte des travaux entrepris depuis 1991 pour donner à la Charte une nouvelle impulsion.

2. L'objectif poursuivi par l'institution d'un tel système est d'accroître l'efficacité d'un mécanisme de contrôle qui repose exclusivement sur la soumission de rapports gouvernementaux. Ce système devrait en particulier permettre de renforcer la participation des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales (qui a déjà été améliorée par le Protocole d'amendement du 21 octobre 1991). L'intérêt accru que ces derniers devraient ainsi porter à la Charte ne pourra être que bénéfique pour le fonctionnement de l'ensemble du mécanisme. La procédure prévue par le Protocole sera aussi plus rapide que celle suivie pour l'examen des rapports. Le système de réclamations collectives a été conçu comme un complément à l'examen des rapports gouvernementaux qui constitue bien entendu le mécanisme de base pour le contrôle de l'application de la Charte.

3. Le comité créé en décembre 1990 par le Comité des Ministres pour faire des propositions de réforme de la Charte (Comité pour la Charte sociale européenne, Charte-Rel) a examiné cette question dès le début de ses travaux. Lors de sa deuxième réunion (22-24 mai 1991), il a décidé de créer un groupe de travail chargé de lui faire des propositions concernant les possibilités d'instituer, dans le cadre de la Charte, un système de réclamations collectives et les modalités d'un tel système. Le groupe de travail, qui s'est réuni les 3 et 4 juillet 1991, a présenté la plupart de ses propositions sous la forme de projets d'articles pouvant être insérés dans un protocole à la Charte. Il a été entendu que tous les autres détails touchant à la procédure pourraient être précisés dans un règlement intérieur élaboré par l'organe chargé d'examiner la recevabilité des réclamations (en l'occurrence, le Comité d'experts indépendants).

4. A la lumière des commentaires communiqués, en particulier par le Comité d'experts indépendants et les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs (UNICE et CES), le Comité Charte-Rel a examiné lors de sa troisième réunion (3-6 septembre 1991) le rapport du groupe de travail et a adopté un projet d'articles pour un protocole additionnel à la Charte. Ce projet a été transmis au Comité des Ministres.

5. Ayant à l'esprit la décision d'organiser une conférence ministérielle à Turin les 21 et 22 octobre 1991, à l'occasion du trentième anniversaire de la signature de la Charte sociale européenne, les Délégués des Ministres ont convenu que l'examen de ce projet « devrait être poursuivi, tant par les experts qui se réuniront à Turin le matin du 21 octobre 1991 que par les ministres réunis à Turin ». Dans la résolution finale de la conférence, les ministres – après avoir souligné l'importance que revêt, pour l'efficacité et le développement de la Charte, la plus large participation possible des partenaires sociaux, et indiqué que la majorité d'entre eux considérait que l'établissement d'un système de réclamations collectives renforcerait cette participation – ont recommandé au Comité des Ministres « d'examiner dans les plus brefs délais, en vue de son adoption et de son ouverture à la signature, un projet de protocole prévoyant un système de réclamations collectives ».

6. Entre-temps, l'Assemblée parlementaire avait adopté la Recommandation 1168 (1991) dont l'annexe contient un nouvel article 25 bis relatif à la procédure de réclamations collectives (voir aussi la Résolution 967 (1991)).

7. Le Comité Charte-Rel a repris l'examen du projet de protocole lors de sa quatrième réunion (3-6 février 1992), à l'issue de laquelle il a décidé de créer à nouveau un groupe de travail qui s'est réuni les 30 et 31 mars 1992. Le Comité a mis au point la version définitive du projet de protocole lors de sa cinquième réunion (18-20 mai 1992) et a décidé de la transmettre au Comité des Ministres en vue de son adoption.

8. Après avoir consulté le Comité d'experts indépendants et l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres a adopté le texte du Protocole le 22 juin 1995 et l'a ouvert à la signature le 9 novembre 1995.

### **Economie générale du Protocole additionnel**

9. La structure du Protocole est simple. Elle répond pour l'essentiel à deux questions : qui ? comment ? Qui peut présenter des réclamations et qui les examine ? Selon quelle procédure ?

10. Peuvent faire des réclamations, parfois sous certaines conditions : des organisations internationales et nationales d'employeurs et de travailleurs, et d'autres organisations non gouvernementales internationales et nationales (dans ce dernier cas, une déclaration de l'Etat mis en cause reconnaissant ce droit est nécessaire).

11. La réclamation est examinée tout d'abord par le Comité d'experts indépendants qui, après s'être prononcé sur la recevabilité, procède à un examen des explications et des informations soumises par les deux parties concernées, ainsi que des observations soumises par les autres Parties contractantes au Protocole et par les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées au paragraphe 2 de l'article 27 de la Charte. Le Comité rédige ensuite un rapport contenant en particulier des conclusions sur le respect ou non de la Charte par l'Etat mis en cause. Ce rapport est transmis, entre autres, au Comité des Ministres et rendu public au plus tard dans les quatre mois qui suivent cette transmission. Sur la base de ce rapport, le Comité des Ministres adopte une résolution et – si les conclusions du Comité d'experts indépendants sont négatives – adresse une recommandation à l'Etat mis en cause. Ce dernier doit fournir des informations sur les mesures qu'il aura prises pour donner effet à la recommandation du Comité des Ministres dans le prochain rapport qu'il adressera au Secrétaire Général en application de l'article 21 de la Charte.

## Commentaires

### Préambule

12. Le préambule indique les principaux motifs qui ont amené les Etats membres du Conseil de l'Europe à adopter le Protocole ainsi que l'objectif poursuivi.

13. Dans le deuxième paragraphe, l'expression « nouvelles mesures » souligne que des améliorations ont déjà été apportées par le premier Protocole additionnel (5 mai 1988), le Protocole d'amendement (21 octobre 1991) et la modification du système des rapports gouvernementaux (décision des Délégués des Ministres de septembre 1992, 479<sup>e</sup> réunion, point 25).

14. Le dernier considérant se réfère implicitement à la résolution finale de la Conférence de Turin (voir supra, paragraphe 5) en ajoutant la mention expresse des organisations non gouvernementales autres que les partenaires sociaux.

### Article 1

15. L'objet essentiel de cet article est d'indiquer les organisations qui ont le droit de faire des réclamations du seul fait que le Protocole est en vigueur à l'égard de l'Etat mis en cause. Auparavant, dans la phrase introductive, il établit le principe de la reconnaissance de ce droit par les Parties contractantes et précise brièvement l'objet des réclamations.

16. Les organisations concernées sont mentionnées dans trois paragraphes distincts :

*a. organisations internationales d'employeurs et de travailleurs*

17. Il s'agit de celles qui peuvent participer aux travaux du Comité gouvernemental aux termes du paragraphe 2 de l'article 27 de la Charte ;

*b. autres organisations internationales non gouvernementales (OING)*

18. En vertu du même paragraphe 2 de l'article 27 de la Charte, ces autres organisations peuvent elles aussi participer aux travaux du Comité gouvernemental. Leur mention dans le Protocole met en lumière l'originalité de la Charte sociale européenne par rapport aux autres systèmes internationaux équivalents. En effet, plusieurs dispositions de la Charte ne concernent pas uniquement le monde du travail et ne relèvent pas directement de la compétence des partenaires sociaux. Dans ce contexte, il convient de relever que, dans le Protocole d'amendement, le nouveau paragraphe 2 de l'article 23 prévoit une information particulière de ces organisations.

19. Toutefois, à la différence de ce qui a été admis pour les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs, un simple renvoi au paragraphe 2 de l'article 27 n'a pas paru suffisant pour les OING. Ainsi, pour avoir le droit de faire une réclamation, une OING devra non seulement être dotée du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, mais en plus être inscrite sur une liste spéciale.

20. Cette liste est établie par le Comité gouvernemental à la suite de la procédure suivante, arrêtée par le Comité des Ministres (décision du 22 juin 1995) :

- les OING dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et qui s'estiment particulièrement compétentes dans l'une ou l'autre des matières couvertes par la Charte sont invitées à exprimer leur désir de figurer sur une liste spéciale d'OING habilitées à présenter des réclamations ;

- chaque demande doit être fondée sur une documentation détaillée et rigoureuse, visant notamment à montrer la capacité de l'OING d'accéder à des sources d'information qualifiées, de procéder aux vérifications nécessaires, de disposer des avis juridiques appropriés, etc., en vue d'établir des dossiers de réclamation répondant à des exigences élémentaires de sérieux ;
- toutes les demandes sont transmises au Comité gouvernemental, accompagnées d'un avis du Secrétaire Général qui prend en considération le degré d'intérêt et de participation manifesté par l'OING dans ses relations usuelles avec le Conseil de l'Europe ;
- une demande est considérée comme acceptée par le Comité gouvernemental à moins que, à la suite d'un vote, elle ne soit rejetée à la majorité simple des voix exprimées ;
- l'inscription sur la liste spéciale est valable pour une période de quatre ans et devient caduque si son renouvellement n'est pas demandé par l'organisation dans les six mois qui précèdent l'expiration de cette période. La procédure présentée ci-dessus s'applique aux demandes de renouvellement.

21. L'inscription d'une OING sur cette liste ne dispensera pas le Comité d'experts indépendants, lors de l'examen de recevabilité, de vérifier si l'objet de la réclamation porte effectivement sur un domaine pour lequel l'OING concernée a été reconnue particulièrement compétente (voir paragraphe 29, *infra*) ;

#### *c. organisations nationales d'employeurs et de travailleurs*

22. Aux termes du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 23 de la Charte, chaque Partie contractante doit adresser une copie de son rapport à certaines de ses organisations nationales d'employeurs et de travailleurs. Il est normal que de telles organisations puissent faire des réclamations car elles sont très bien informées de la situation du pays. Pour cette raison, les auteurs du Protocole ont considéré qu'il ne fallait pas se limiter aux organisations nationales mentionnées à l'article 23 (c'est-à-dire celles qui sont affiliées aux organisations internationales visées au paragraphe 2 de l'article 27).

23. Pour assurer l'efficacité de la procédure mise en place par le Protocole et compte tenu du fait que dans certains Etats les organisations syndicales sont très nombreuses, il a paru nécessaire d'introduire une condition, celle de la « représentativité » de l'organisation. Cette qualité sera appréciée durant l'examen de la recevabilité de la réclamation par le Comité d'experts indépendants, à la lumière des renseignements et observations communiqués par l'Etat et l'organisation (voir l'article 6). En l'absence de critères existant au niveau national, des éléments tels que le nombre d'adhérents et le rôle effectif joué dans les négociations sur le plan national devraient être pris en considération.

24. Il est aussi précisé que, pour être recevable, la réclamation devra émaner d'une organisation nationale relevant de la juridiction de la Partie contractante mise en cause.

#### **Article 2**

25. Les organisations non gouvernementales (ONG) nationales autres que celles d'employeurs et de travailleurs ne sont pas mentionnées dans le texte de la Charte. Toutefois, pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus pour les OING (paragraphe 18) et les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs (paragraphe 22), il a paru opportun de leur permettre aussi de faire des réclamations. La reconnaissance de ce droit n'est cependant pas obligatoire, mais facultative pour les Parties au Protocole : une ONG ne peut déposer une réclamation contre un Etat que si ce dernier a

fait au préalable une déclaration par laquelle il reconnaît ce droit aux ONG. En outre, le paragraphe 2 prévoit que ces déclarations peuvent être faites pour une durée déterminée.

26. Dans le même but de préserver l'efficacité du mécanisme d'examen des réclamations collectives, les mêmes conditions prévues pour les OING et les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs s'appliquent aux ONG : elles doivent être « représentatives » et particulièrement « qualifiées » dans les matières régies par la Charte. Ces notions seront appréciées, au stade de la recevabilité, par le Comité d'experts indépendants qui procédera avec les parties concernées à un examen contradictoire (voir l'article 6 et, *supra*, le paragraphe 23). Comme pour les OING (*supra*, paragraphe 21, et *infra*, paragraphe 29), le Comité devra vérifier si l'objet de la réclamation porte effectivement sur un domaine pour lequel l'ONG concernée est particulièrement qualifiée.

27. Comme les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, les ONG doivent relever de la juridiction de l'Etat contre lequel elles font une réclamation.

28. Sous réserve des considérations contenues dans les deux paragraphes précédents, lorsqu'un Etat fait une déclaration sur la base du présent article, il reconnaît le droit de faire des réclamations à toutes les ONG relevant de sa juridiction, sans pouvoir par exemple établir une liste nationale. De même, il ne peut pas limiter ce droit à certains articles ou paragraphes de la Charte.

### **Article 3**

29. Cet article précise que les organisations internationales et nationales non gouvernementales ne peuvent présenter des réclamations que dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement qualifiées.

### **Article 4**

30. Cet article indique trois conditions de recevabilité qui ont paru suffisamment importantes pour être expressément mentionnées dans un article particulier du Protocole. Elles s'ajoutent à celles déjà contenues dans les articles 1 et 2, qui précisent les organisations habilitées à faire des réclamations.

31. Comme indiqué ci-dessus au paragraphe 3, le Comité d'experts indépendants pourra préciser dans son règlement intérieur les conditions de recevabilité des réclamations. Il devra tenir compte du fait que, durant les négociations au sein du Comité Charte-Rel, il a été convenu que :

– une réclamation pourra être déclarée recevable même si une affaire semblable a déjà été soumise à une autre instance nationale ou internationale ;

– le fait que la teneur d'une réclamation ait fait l'objet d'un examen dans le cadre de la procédure « normale » des rapports gouvernementaux ne doit pas empêcher – en tant que tel – l'admission de la réclamation. Il est convenu de laisser à ce sujet une marge d'appréciation suffisante au Comité d'experts indépendants ;

– en raison même de son caractère « collectif », une réclamation ne peut soulever que des questions touchant à la non-conformité du droit ou de la pratique d'un Etat au regard d'une disposition de la Charte et non pas soumettre des situations individuelles.

## **Article 5**

32. Cet article n'appelle pas de commentaire particulier, mais deux remarques générales peuvent être faites.

33. L'adverbe « immédiatement » rappelle que l'un des intérêts de la nouvelle procédure réside dans sa rapidité. Cette observation s'applique aussi aux articles 6 et 7 qui, à plusieurs reprises, demandent au Comité d'experts indépendants de fixer des délais pour les informations et les explications qui pourront lui être transmises.

34. Il est entendu que, lorsque le Comité d'experts indépendants intervient au titre du Protocole, sa composition est celle prévue par les articles 25 et 26 de la Charte, c'est-à-dire avec la participation d'un représentant de l'OIT.

## **Article 6**

35. Cet article est relatif à l'examen de la recevabilité des réclamations. Cet examen doit présenter un caractère contradictoire : l'Etat et l'organisation sont invités par le Comité d'experts indépendants à soumettre des renseignements et des observations, et une réclamation ne peut être déclarée recevable que si l'Etat mis en cause a eu la possibilité de faire ainsi part de ses vues à ce sujet. L'article ne fait toutefois pas une obligation au Comité d'experts indépendants de demander de telles informations, afin de lui permettre d'écarter de lui-même une réclamation manifestement irrecevable.

## **Article 7**

36. Cet article précise les principales étapes de l'examen au fond des réclamations. Le caractère contradictoire de cet examen est là encore fortement souligné, ainsi que son corollaire : la nécessité de respecter des délais raisonnables.

37. Le paragraphe 1 établit une distinction entre l'information et la possibilité de présenter des observations. L'ensemble des Parties contractantes à la Charte sont informées de la recevabilité d'une réclamation (première phrase). Toutefois (deuxième phrase), seules les Parties contractantes au Protocole peuvent soumettre des observations. Ces dispositions reflètent le fait que les suites données à une réclamation peuvent présenter un intérêt pour d'autres Etats que celui mis en cause sans que pour autant ceux qui n'ont pas accepté d'être liés par le Protocole se voient reconnaître le droit de faire des observations.

38. Le paragraphe 2 tient compte du rôle privilégié joué par les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs dans le mécanisme de contrôle prévu par la Charte, en leur donnant la possibilité de formuler des observations au sujet des réclamations présentées par d'autres organisations.

39. Le paragraphe 3 prévoit la possibilité, pour chaque partie concernée, de réagir aux commentaires de l'autre partie.

40. Aux termes du paragraphe 4, le Comité d'experts indépendants peut organiser des auditions avec les représentants de l'Etat mis en cause et de l'organisation auteur de la réclamation. Etant donné que le caractère contradictoire de la procédure est largement assuré par les dispositions des paragraphes précédents de cet article, de telles auditions ne doivent pas être systématiques. C'est une simple faculté qui est reconnue au Comité d'experts indépendants ; en fonction des données dont il dispose, il lui revient d'apprécier si une réunion avec les représentants des parties est ou non nécessaire. Il se peut aussi qu'une telle réunion soit organisée à la demande de l'une des parties.

## Article 8

41. Le paragraphe 1 correspond à la dernière étape de l'examen au fond de la réclamation par le Comité d'experts indépendants. Le Comité rédige un rapport contenant en particulier son appréciation juridique de la réclamation. Cette disposition doit être rapprochée du nouveau paragraphe 2 de l'article 24 de la Charte (article 2 du Protocole d'amendement).

42. Le paragraphe 2 précise les destinataires du rapport du Comité d'experts indépendants et fixe les règles de sa publicité.

43. Dans un premier temps (premier alinéa) le rapport, qui est transmis au Comité des Ministres et communiqué à l'organisation auteur de la réclamation et aux Parties contractantes à la Charte, demeure confidentiel (voir, *mutatis mutandis*, le paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention européenne des Droits de l'Homme).

Il convient ici de garder à l'esprit que l'ensemble de la procédure d'examen des réclamations présente un caractère confidentiel. Il n'a pas paru nécessaire de le préciser dans le Protocole car, dès à présent, le règlement intérieur du Comité d'experts indépendants prévoit que ses sessions « se tiennent à huis clos. Tous les documents de travail sont confidentiels ». Cela ne signifie toutefois pas l'absence totale d'information. En s'inspirant de la procédure suivie dans le cadre de la Convention européenne des Droits de l'Homme, peuvent être rendus publics : le fait que telle organisation a déposé une réclamation contre tel Etat, l'objet de la réclamation, la décision sur la recevabilité.

44. Dans un second temps (second alinéa), le rapport est transmis à l'Assemblée parlementaire et rendu public. Ces transmission et publication peuvent intervenir à deux moments différents :

– soit à l'expiration d'un délai de quatre mois après la transmission du rapport au Comité des Ministres ;

– soit lors de l'adoption par le Comité des Ministres de la résolution prévue à l'article 9, si cette adoption intervient avant quatre mois.

## Article 9

45. Cet article porte sur le rôle du Comité des Ministres qui intervient immédiatement après le Comité d'experts indépendants.

46. La tâche du Comité des Ministres est semblable à celle qu'il remplit en tant qu'organe de contrôle dans la procédure instituée par la Charte.

Sur la base du rapport du Comité d'experts indépendants, le Comité des Ministres adopte une résolution à la majorité des votants. Toutefois, si les conclusions du Comité d'experts indépendants sont négatives, le Comité des Ministres doit adopter une recommandation à l'adresse de l'Etat mis en cause. Etant donné l'importance de cet acte et suivant la nouvelle règle introduite par le Protocole d'amendement (article 5), la majorité est alors celle des deux tiers des votants.

Le Comité des Ministres ne peut pas remettre en cause l'appréciation juridique donnée par le Comité d'experts indépendants. Toutefois, la décision qu'il prend (résolution ou recommandation) peut être basée sur des considérations de politique sociale et économique.

47. Que ce soit pour la résolution ou la recommandation, seules peuvent prendre part au vote les Parties contractantes à la Charte.

48. Le Comité Charte-Rel avait prévu que le Comité gouvernemental n'interviendrait pas dans la procédure d'examen des réclamations, mais le Comité des Ministres a décidé, avant d'adopter le Protocole, d'ajouter un paragraphe 2 à cet article selon lequel le Comité des Ministres peut, lorsque le rapport du Comité d'experts indépendants soulève des questions nouvelles, décider à la majorité des deux tiers des Parties contractantes à la Charte de consulter le Comité gouvernemental.

#### **Article 10**

49. Lorsque le Comité des Ministres a adopté une recommandation, il est important qu'un suivi soit assuré. A l'instar de ce qui est prévu par d'autres mécanismes internationaux de contrôle (Convention européenne des Droits de l'Homme ; OIT ; Comité des droits de l'homme, etc.), l'article 10 demande que l'Etat mis en cause donne des informations sur les mesures qu'il a prises pour donner effet à la recommandation du Comité des Ministres.

50. Ces indications seront contenues dans « le prochain rapport » que l'Etat adressera au Secrétaire Général en application de l'article 21 de la Charte. En d'autres termes, l'Etat ne pourra pas attendre le moment où il devrait normalement faire rapport sur la/les disposition(s) visée(s) par la réclamation ; il devra fournir les informations demandées dans le rapport qui suit immédiatement la décision du Comité des Ministres.

#### **Article 11**

51. Tout au long du Protocole, seule la Charte est mentionnée. Cet article précise que si un Etat est aussi lié par le premier Protocole additionnel (5 mai 1988), les articles qu'il a acceptés pourront servir de base à des réclamations.

52. Si, à l'avenir, d'autres protocoles additionnels à la Charte sont adoptés, ils devront contenir une disposition précisant que le présent Protocole s'applique aux articles acceptés de ces autres protocoles.

#### **Article 12**

53. Au cours des négociations, la question s'est posée de savoir si l'adoption d'un système de réclamations collectives serait entièrement compatible avec le libellé de l'annexe à la Charte relative à la Partie III, selon laquelle « Il est entendu que la Charte contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise au seul contrôle visé par la Partie IV ».

54. Pour éviter toute ambiguïté, il a été décidé d'inclure l'actuel article 12.

#### **Articles 13 à 15**

55. Ces articles, qui contiennent les clauses finales du Protocole, correspondent au modèle adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.