# Charte sociale européenne

# Les réclamations collectives



European Social Charter | Charte Sociale Européenne

COUNCIL OF EUROPE | CONSEIL DE L'EUROPE

# La procédure de réclamations collectives de la Charte sociale européenne

## La Charte sociale européenne

La Charte sociale européenne (« la Charte ») est un traité du Conseil de l'Europe adopté en 1961 et révisé en 1996 qui garantit les droits sociaux et économiques, à savoir les droits de l'homme de la vie de tous les jours.

Ces droits complètent les droits civils et politiques de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950. Comme les droits de la Convention, les droits de la Charte sont issus de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Les droits garantis par la Charte concernent le logement, la santé, l'éducation, l'emploi, la circulation des personnes ainsi que la protection notamment de la famille, des personnes âgées, des enfants, des personnes handicapées.

La Charte prévoit que la jouissance de ces droits doit être assurée sans discrimination 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, y compris le handicap (principe de non-discrimination).

Le respect des engagements souscrits par les Etats au titre de la Charte est soumis au contrôle du Comité européen des Droits sociaux. Les 15 membres du Comité, indépendants et impartiaux, sont élus par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour un mandat de six ans renouvelable une fois.

Le Comité européen des Droits sociaux vérifie le respect de la Charte dans le cadre de deux procédures distinctes : celle des « rapports », élaborés par les Etats parties, et celle des « réclamations collectives », introduites par les partenaires sociaux et d'autres organisations non gouvernementales.

*Encadré 1*

## Fondements et objectifs de la procédure de réclamations collectives

La procédure de réclamations collectives a été mise en place par un protocole à la Charte dans le but d'améliorer la mise en œuvre des droits qu'elle garantit. Le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives – STE n° 158 – a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995 et il est entré en vigueur le 1 juillet 1998.

L'objectif poursuivi par l'introduction de ce système était l'accroissement de l'efficacité, de la rapidité et de l'impact des activités de contrôle de l'application de la Charte.

La procédure de réclamations a renforcé le rôle des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales en leur donnant la possibilité de s'adresser directement au Comité européen des Droits sociaux afin qu'il statue sur l'éventuelle non-application de la Charte dans les pays concernés, à savoir les Etats qui ont accepté ses dispositions ainsi que la procédure de réclamations.

L'état des signatures et ratifications de la Charte et de ses Protocoles, ainsi que les déclarations et réserves des Etats, peuvent être consultés sur le site internet : www.coe.int/socialcharter et http ://www.conventions.coe.int.

Dans la mesure où elles se réfèrent à des dispositions juridiques contraignantes et où elles sont adoptées par un organe de contrôle établi par la Charte et le Protocole prévoyant le système de réclamations, les décisions du Comité européen des Droits sociaux s'imposent aux Etats concernés ; toutefois, elles ne sont pas *exécutoires* dans l'ordre juridique interne.

En pratique, cela signifie que lorsque le Comité européen des Droits sociaux a constaté que la situation dans un Etat n'est pas en

conformité avec la Charte, l'organisation qui a fait la réclamation ne peut pas exiger que la décision du Comité soit exécutée en droit interne, comme cela serait le cas d'une décision de la justice de l'Etat concerné.

Les décisions du Comité européen des Droits sociaux sont *déclaratoires,* c'est-à-dire qu'elles disent le droit. Sur cette base, les autorités nationales sont tenues de prendre des mesures pour leur donner un effet dans le droit interne. Dans cette perspective, les juges nationaux peuvent invalider ou écarter le droit interne si le Comité européen des Droits sociaux a dit qu'il n'est pas conforme à la Charte.

## Deux procédures complémentaires dans le domaine des droits de l'homme à l'échelle européenne

La procédure de réclamations collectives établie dans le cadre de la Charte représente un système de protection parallèle et complémentaire à la protection juridictionnelle assurée dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme.

Toutefois, à la différence de la situation qui prévaut au sujet des requêtes introduites à la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité européen des Droits sociaux n'examine pas des requêtes individuelles.

Seules certaines organisations non gouvernementales ont le droit de déposer des réclamations collectives portant sur la Charte (les personnes physiques n'ayant pas le droit d'introduire des réclamations).

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.

Dans cette perspective, une réclamation peut être introduite sans que les voies de recours internes soient épuisées et sans que l'organisation soit nécessairement victime de la violation contestée.

## Organisations habilitées à déposer des réclamations

Les organisations habilitées à déposer des réclamations collectives sont les suivantes :

– les partenaires sociaux européens : *Confédération européenne des Syndicats* (CES) pour les travailleurs, *Business Europe* et *Organisation internationale des Employeurs* (OIE), pour les employeurs ;

– certaines des organisations internationales non gouvernementales (OING) dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe (voir encadré 2) ;

– les partenaires sociaux nationaux.

Par ailleurs, tout Etat peut reconnaître le droit à des organisations non gouvernementales nationales (ONG) représentatives, relevant de sa juridiction, de faire des réclamations à son encontre. En date du 1er janvier 2013, uniquement la Finlande a reconnu un tel droit aux ONG nationales.

Lorsqu'un Etat reconnait ce droit, il ne peut pas introduire de distinctions ou de limitations entre les différentes ONG nationales. Toutefois, ces dernières ne peuvent faire des réclamations que dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement qualifiées.

## Procédure d'habilitation des OING

### Première demande d'habilitation

En vue de figurer sur la liste des OING habilitées à présenter des réclamations collectives, les OING dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe doivent adresser une demande dûment signée

par la personne habilitée à représenter l'OING, précisant son titre et ses fonctions. La demande doit être adressée par courrier postal au :

Service de la Charte sociale européenne
et du Code européen de sécurité sociale
Direction générale Droits de l'Homme et Etat de Droit
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

et par e-mail à :

social.charter@coe.int

avec les informations suivantes : siège de l'OING ; téléphone ; fax ; adresse e-mail ; internet ; date de l'attribution du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe, en indiquant que l'OING remplit les conditions du paragraphe 20 du rapport explicatif du Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives (voir encadré 3).

A cette fin, l'OING peut notamment se référer aux documents suivants :

- l'acte constitutif / les statuts de l'OING ;
- son règlement interne ;
- la composition de son Conseil d'administration ;
- la composition de son Comité exécutif, le cas échéant ;
- son dernier rapport d'activités ;
- sa participation aux réunions des instances des OING du Conseil de l'Europe (lesquelles et à quelles dates) ;
- toute autre information pertinente.

A chacune de ses réunions (deux par an), dès réception, le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale est saisi de toute demande et décide de

l'inscription des OING considérées sur la liste des OING habilitées à présenter des réclamations pour une période de quatre ans. Chaque OING est dûment informée de la décision du Comité gouvernemental.

### Renouvellement d'habilitation

La demande de renouvellement d'habilitation de l'OING, dûment signée par la personne habilitée à représenter l'OING, avec précision de son titre et de ses fonctions, doit être adressée par courrier aux adresses postale et électronique susmentionnées.

La liste des OING habilitées à présenter des réclamations collectives peut être consultée sur : www.coe.int/socialcharter

*Encadré 2*

## Conditions à remplir pour l'habilitation des OING

Le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale établit la liste susmentionnée sur la base des principes suivants :

– les OING dotées du statut participatif 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 sérieux et complets ;

– toutes les demandes sont transmises au Comité gouvernemental, accompagnées d'un avis du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui prend en considération le degré d'intérêt et de participation manifesté par l'OING dans ses relations usuelles avec l'Organisation ;
– 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.

*Encadré 3*

## Conditions de recevabilité d'une réclamation

Afin d'être déclarée recevable, une réclamation collective doit nécessairement :

– être présentée sous forme écrite, en faisant clairement apparaître le nom et les coordonnées de l'organisation réclamante ;

– être signée par une personne habilitée à représenter l'organisation réclamante et fournir la preuve que la personne qui introduit et signe la réclamation est habilitée à engager l'organisation réclamante ;

– s'il s'agit d'un syndicat national ou d'une organisation nationale d'employeurs, fournir la preuve que ces entités sont représentatives aux fins de la procédure de réclamations collectives ; à ce propos, le Comité a établi qu'aux fins de la procédure de réclamations collectives, la *représentativité* est un concept autonome, pas nécessairement identique à la notion nationale de représentativité (voir Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC

c. France, réclamation n° 9/2000, décision sur la recevabilité du 6 novembre 2000, paragraphe 6).

– s'il s'agit d'une ONG internationale ou nationale, fournir la preuve que l'organisation réclamante est particulièrement qualifiée dans le domaine relatif à la disposition (ou aux dispositions) de la Charte faisant l'objet de la réclamation ;

– être dirigée à l'encontre d'un Etat dans lequel la Charte est en vigueur et qui a accepté le système de réclamations collectives ; en date du 1 mars 2013, les Etats ayant accepté le Protocole additionnel prévoyant le système de réclamations collectives sont : la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Slovénie, la Suède et la République tchèque ;

– porter sur une ou plusieurs dispositions de la Charte, éventuellement combinées entre elles, acceptée(s) par l'Etat concerné ; en principe, les dispositions de la Charte pouvant faire l'objet d'une réclamation sont :

  *a.* les articles 1-19 de la Partie II de la Charte sociale européenne de 1961, les articles 1-4 de la Partie II du Protocole additionnel de 1988 à la Charte sociale européenne de 1961 ;

  *b.* les articles 1-31 de la Partie II et l'article E de la Partie V de la Charte sociale européenne révisée.

– indiquer dans quelle mesure cet Etat n'assurerait pas l'application de la Charte. En particulier, la réclamation doit indiquer le ou les points sur lesquels l'Etat mis en cause ne respecterait pas la Charte, l'appliquerait de manière insatisfaisante, ainsi que les preuves et les arguments pertinents, avec documents à l'appui. Dans ce contexte, la réclamation pourrait par exemple alléguer que l'Etat en question n'a pas mis en place un cadre juridique permettant l'application de la Charte ou que le cadre existant et/ou son application ne sont pas conformes à la Charte.

Lorsqu'elles sont présentées par des organismes de niveau international, les réclamations doivent être formulées dans l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe (français ou anglais).

Les réclamations déposées par des organisations nationales peuvent être formulées dans la ou l'une des langues officielles de l'Etat concerné.

Les réclamations doivent être adressées au Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux agissant au nom du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Adresse postale :

Service de la Charte sociale européenne
et du Code européen de sécurité sociale
Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit
Conseil de l'Europe
F – 67075 Strasbourg Cedex

Adresse électronique :

social.charter@coe.int

## Examen des réclamations par le Comité européen des Droits sociaux

Le Comité européen des Droits sociaux traite les réclamations dont il est saisi suivant l'ordre dans lequel elles se trouvent en état. Il peut toutefois décider de traiter une réclamation par priorité.

Pour chaque réclamation, le Président du Comité européen des Droits sociaux désigne un membre du Comité qui exerce les fonctions de Rapporteur. Ce dernier est chargé d'établir, en vue de leur adoption par le Comité :

– un projet de décision sur la recevabilité de la réclamation puis, le cas échéant,
– un projet de décision sur son bien-fondé.

Les réclamations déposées devant le Comité européen des Droits sociaux sont immédiatement publiées sur le site internet du Conseil de l'Europe.

## Décision sur la recevabilité

Avant que le Comité européen des Droits sociaux ne se prononce sur la recevabilité, le Président du Comité peut demander à l'Etat mis en cause de présenter par écrit, dans un délai qu'il aura fixé, des observations sur la recevabilité de la réclamation.

S'il l'estime approprié, afin d'assurer le respect d'un délai raisonnable dans le traitement des réclamations, le Président du Comité peut, sur proposition du Rapporteur, demander à l'Etat défendeur de présenter, en même temps que ses observations sur la recevabilité de la réclamation, un mémoire sur le bien-fondé au cas où ladite réclamation serait déclarée recevable.

Le Président peut demander également à l'organisation auteur de la réclamation de répondre dans les mêmes conditions aux observations de l'Etat en question. Les pièces communiquées pendant cette phase de la procédure sont publiées sur le site internet du Conseil de l'Europe.

Le Comité européen des Droits sociaux a la faculté de déclarer recevable ou irrecevable une réclamation qui lui est présentée, sans avoir au préalable invité l'Etat mis en cause à présenter des observations, lorsqu'il estime que les conditions de recevabilité sont, soit manifestement remplies, soit manifestement non remplies.

L'inscription d'une OING sur la liste des organisations habilitées ne dispense pas le Comité européen des Droits sociaux, 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.

Pour assurer l'efficacité de la procédure des réclamations 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 est appréciée durant l'examen de la recevabilité de la réclamation par le Comité européen des Droits sociaux, à la lumière des renseignements et observations communiqués par l'Etat et l'organisation. 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 sont pris en considération.

La décision du Comité européen des Droits sociaux sur la recevabilité de la réclamation est rendue publique par sa notification écrite aux parties ainsi qu'aux Etats contractants du Protocole ; par ailleurs, la décision est publiée sur le site internet du Conseil de l'Europe.

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 de contrôle de la Charte sur la base des rapports étatiques ne doit pas empêcher l'admission de la réclamation.

Le fait qu'une réclamation ait pour objet un grief déjà examiné dans le cadre d'une réclamation précédente ne représente pas, en soi, une raison de non-recevabilité ; la communication de nouveaux éléments dans le cadre d'une réclamation peut amener le Comité européen des Droits sociaux à procéder à une nouvelle appréciation d'une situation déjà examinée dans le cadre de réclamations précédentes et, le cas échéant, à prendre des décisions pouvant différer de conclusions déjà adoptées.

Il est convenu de laisser à ce sujet une marge d'appréciation suffisante au Comité européen des Droits sociaux.

## Décision sur le bien-fondé

Lorsqu'une réclamation a été déclarée recevable, si cela n'est pas encore fait, le Comité européen des Droits sociaux demande à l'Etat mis en cause de soumettre par écrit, dans un délai qu'il aura fixé, un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation. Le Président du Comité

invite ensuite l'organisation auteur de la réclamation à soumettre dans les mêmes conditions une réplique à ce mémoire. Le Président du Comité peut ensuite inviter l'Etat mis en cause à soumettre une nouvelle réplique.

Seuls les Etats ayant accepté la procédure des réclamations peuvent soumettre des observations sur toute réclamation déclarée recevable dirigée à l'encontre d'un autre Etat.

Les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs sont invitées à formuler des observations sur les réclamations introduites par des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs ou par des organisations non gouvernementales. Les observations présentées dans ce cadre sont communiquées à l'organisation auteur de la réclamation et à l'Etat mis en cause.

Sur proposition du Rapporteur, le Président du Comité européen des Droits sociaux peut inviter toute organisation, institution ou personne à communiquer des observations. Toute observation reçue par le Comité est communiquée à l'Etat concerné et à l'organisation auteur de la réclamation.

Les mémoires, répliques et observations écrites, ainsi que toute pièce communiquée pendant cette phase de la procédure, sont aussi publiés sur le site internet du Conseil de l'Europe.

Lorsqu'il l'estime approprié, le Président du Comité européen des Droits sociaux, après consultation du Rapporteur, décide de clore la procédure écrite. Après cette décision, les parties n'ont plus la faculté, sauf réouverture motivée, de présenter de nouvelles pièces.

**Dans le cadre de l'examen de la réclamation, le Comité européen des Droits sociaux peut organiser une audition.** L'audition peut être organisée à la demande d'une des parties ou à l'initiative du Comité. En cas de demande d'une des parties, il appartient au Comité européen des Droits sociaux de décider ou non d'y donner suite. L'audition est publique à moins que le Président n'en décide autrement.

En plus des parties à la réclamation, les Etats et les organisations qui ont fait connaître qu'ils souhaitaient intervenir à l'appui d'une réclamation, ou en vue de son rejet, sont invités à présenter des observations et/ou participer à l'audition.

A l'issue de ses délibérations, le Comité européen des Droits sociaux adopte une décision sur le bien-fondé de la réclamation. Il décide s'il y a ou non violation de la Charte.

La décision du Comité européen des Droits sociaux sur le bien-fondé de la réclamation est motivée et signée par le Président, le Rapporteur et le Secrétaire exécutif du Comité. Les éventuelles opinions dissidentes sont jointes à la décision sur le bien-fondé.

Le Comité européen des Droits sociaux transmet sa décision aux parties ainsi qu'au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans un rapport.

## Une nouvelle étape : les mesures immédiates

Depuis 2011, le Règlement du Comité européen des Droits sociaux prévoit que dès l'adoption de la décision sur la recevabilité d'une réclamation collective, ou à tout moment ultérieur pendant le déroulement de la procédure, avant ou après l'adoption de la décision sur le bien-fondé, le Comité européen des Droits sociaux peut, soit à la demande d'une partie, soit sur sa propre initiative, indiquer aux parties toute mesure immédiate dont l'adoption paraît nécessaire, afin d'éviter un risque de dommage grave irréparable et d'assurer le respect effectif des droits reconnus dans la Charte.

Dans le cas d'une demande de mesures immédiates faite par une organisation réclamante, la demande doit en préciser les motifs, les conséquences probables si la demande n'est pas accordée, ainsi que les mesures demandées. Une copie de la demande est immédiatement transmise à l'Etat concerné. Le Président du Comité européen des Droits sociaux fixe à l'Etat mis en cause une date pour présenter un mémoire sur la demande de mesures immédiates.

La décision du Comité européen des Droits sociaux sur les mesures immédiates est motivée et signée par le Président, le Rapporteur et le Secrétaire exécutif du Comité. Elle est notifiée aux parties. Le Comité européen des Droits sociaux peut inviter les parties à lui fournir des informations sur toute question relative à la mise en œuvre d'une mesure immédiate.

*Encadré 4*

## Suivi des décisions du Comité européen des Droits sociaux par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

En cas de violation, l'Etat est invité à communiquer au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe les mesures prises ou envisagées pour mettre la situation en conformité.

Le Comité des Ministres peut adopter une *résolution* à la majorité des votants. La *résolution* consiste à prendre en compte l'intention affichée par l'Etat défendeur de prendre les mesures appropriées pour mettre la situation en conformité. La décision prise par le Comité des Ministres se fonde sur des considérations de politique sociale et économique.

Au cas où l'Etat en question n'affiche pas sa volonté de mettre la situation en conformité, le Comité des Ministres peut aussi adopter une *recommandation* à son adresse. Etant donné l'importance de cet acte, la majorité est alors celle des deux tiers des votants. Que ce soit pour la *résolution* ou la *recommandation,* seuls peuvent prendre part au vote les Etats parties à la Charte.

La décision du Comité européen des Droits sociaux sur le bien-fondé de la réclamation est rendue publique au plus tard quatre mois après la transmission du rapport au Comité des Ministres. Lorsque la décision sur le bien-fondé devient publique, elle est publiée sur le site internet du Conseil de l'Europe.

Le Comité des Ministres ne peut pas remettre en cause l'appréciation juridique du Comité européen des Droits sociaux.

Le rôle du Comité des Ministres est très important car, dans la chaîne que constitue la procédure de réclamations, il peut contribuer à rendre opérationnelles les décisions du Comité européen des Droits sociaux et, par voie de conséquence, à rendre concrets et effectifs les droits garantis par la Charte.

A l'instar de ce qui est prévu dans le cadre du contrôle de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme, l'Etat mis en cause doit donner des informations sur les mesures qu'il a prises pour donner suite à la décision du Comité européen des Droits sociaux, en tenant compte de la *recommandation* ou de la *résolution* du Comité des Ministres.

En cas de décision constatant une violation de la Charte, l'Etat en question présentera dans chaque rapport ultérieur portant sur la ou les dispositions en cause dans la réclamation les mesures prises pour mettre la situation en conformité.

C'est au Comité européen des Droits sociaux qu'il appartient, *in fine,* de constater la mise en conformité de la situation à la Charte.

## Plus d'informations

Pour plus d'informations sur les droits fondamentaux garantis par la Charte et le système de contrôle de son application, consulter le site internet :

**www.coe.int/socialcharter**

Le site internet regroupe l'ensemble des conclusions adoptées et des décisions prises par le Comité européen des Droits sociaux dans le cadre du contrôle de l'application de la Charte, ainsi que des fiches d'informations par Etat. Il comprend aussi une base de données et un recueil de jurisprudence du Comité.

*Encadré 5*



PREMS00313 FRA

**Service de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale**
Direction générale Droits de l'Homme et Etat de Droit

**Conseil de l'Europe**
F – 67075 Strasbourg Cedex
social.charter@coe.int

**www.coe.int/socialcharter**