

Conférence sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe,

(Présidence belge du Conseil de l'Europe), Bruxelles, 12-13 Février 2015

Synthèse des travaux de la première journée

Par François VANDAMME, Membre élu du Comité européen des droits sociaux (Belgique)

Cet essai de synthèse ne porte que sur les débats de la première journée de la Conférence.

Cette journée a été marquée par 4 ensembles de réflexions.

1. Les remarques introductives très politiques des protagonistes à haut niveau de l'évènement.

Ouvrant la Conférence, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, Mr Jagland, s'est référé au contexte sociétal marqué par les inégalités, la pauvreté, le radicalisme... mais il avait le sentiment qu'il y a un *Momentum* pour remettre les droits sociaux au centre des préoccupations, ce qui est en tout cas une de ses priorités dans le cadre de son deuxième mandat.

Dans ce but, le Conseil de l'Europe pense que son « offre » institutionnelle devrait aider tant les gouvernements que les « sans voix », à savoir, d'une part, la Charte sociale européenne révisée (CSEr) qui pourrait être mieux ratifiée par les gouvernements, ainsi que le Protocole instituant une procédure de réclamation collective (PRC) accessible aux organisations internationales non gouvernementales reconnues par le Conseil de l'Europe, et, d'autre part, l'assistance technique du Conseil au service des instruments de promotion des droits de l'homme dont la Charte fait partie, de même qu'en vue de moderniser des approches dans les politiques sociales, ce qui est plus que simplement contrôler celles-ci.

Madame Thyssen, Membre de la Commission européenne, a rappelé que l'Union européenne (UE) et le Conseil de l'Europe (CoE) promeuvent ensemble des droits sociaux, clés de voute de la démocratie qui est une autre valeur fondamentale commune. Elle a aussi estimé que le projet que poursuit l'UE d'une *économie sociale de marché hautement compétitive* entraîne une obligation de concilier en permanence des objectifs économiques et sociaux dans les actions de l'Union. En ce début de l'année 2015, la nouvelle Commission va poursuivre la gouvernance économique et budgétaire de l'Union et elle ambitionne un programme d'investissements pour relancer la croissance, tout en étant confrontée à des nombreuses fractures qui demeurent. Face à celles-ci, l'intervention appropriée doit se faire avec le souci de sauvegarder les droits. Dans ce projet, l'UE et le CoE doivent tout faire pour s'attaquer, avec leurs systèmes juridiques complémentaires, aux causes de ces problèmes et maintenir des standards élevés, notamment de qualité d'emploi.

La Ministre belge des Affaires sociales et de la Santé publique, Madame De Block, a confirmé que c'est bien l'objectif de la Présidence belge du Conseil de l'Europe de contribuer à un débat positif sur la promotion des droits sociaux dans la gestion de la chose publique et de la crise. Le contexte de réformes est inévitable. Le gouvernement belge y est pleinement engagé. La pression pour ce faire n'est pas seulement d'origine européenne. L'UE et le CoE doivent rechercher des convergences dans l'application de leurs instruments juridiques, puisque ces Organisations promeuvent des valeurs communes. Elle a annoncé qu'un *Document de Bruxelles* (préparé par des experts indépendants) sera rendu public peu de temps après la Conférence.

2. La Conférence a ensuite passé en revue les **développements récents en matière de protection sociale et de droit du travail à l'échelle des Etats membres du CoE** pour découvrir les tendances à l'œuvre et examiner si une redéfinition de l'Etat-Providence était en cours, notamment en raison de la crise financière et économique.

Mme Ortiz du Bureau international du travail (BIT) et la professeure, Mme Barnard (Cambridge), ont toutes les deux livré des données comparatives et scientifiques qui témoignent de réformes profondes, significatives, qui réduisent les droits sociaux en ces matières, au point que l'on voit se dessiner les contours d'une redéfinition de quelques paramètres essentiels. La réduction des budgets dans un premier temps puis les mesures d'ajustement sont bien à l'origine de ces évolutions.

Dans le débat final de la première journée, un représentant de la Confédération européenne des syndicats s'est demandé pourquoi fallait-il agir en ces domaines qui n'étaient pas à l'origine de la crise ? N'y avait-il pas d'autres réformes à faire ? La question restait valide à ce moment-là des travaux, dès lors que les deux oratrices reconnaissaient qu'il y a encore une marge budgétaire disponible, même dans les pays les plus pauvres, en faveur du soutien de la protection sociale, selon les hautes instances financières internationales. Cette marge serait à trouver dans la réorganisation et une autre gestion de la dette souveraine, par exemple.

Tant Mme Ortiz que Mme Doumbia-Henry, cette dernière dans une autre présentation (voir point 3), représentant toutes deux le BIT, ont considéré **qu'il y a une érosion évidente du modèle social européen** qui ne va, en fait, qu'aggraver le coût de la protection sociale, en raison de la pauvreté qui s'accroît. Il faudra bien sortir de ce cercle vicieux. D'autant que des Cours et d'autres organismes de contrôle des droits sociaux ont parfois, dans plusieurs pays, critiqué la légalité des mesures les plus controversées !

Dans ce contexte, on a aussi avancé dans les discussions que certains pays ont mieux résisté que d'autres. Il faut s'intéresser aux facteurs et raisons de succès. En Belgique, comme l'a rappelé une participante travaillant dans le secteur, on se plaît à souligner le rôle stabilisateur de *l'économie sociale*. Le bon positionnement politique dans cette analyse semble être de dire qu'une bonne application des droits sociaux soutient la croissance économique. C'est pourquoi, il faut espérer, sur base de l'exposé de Mme Ortiz, que le niveau minimum des prestations sociales, de chacune d'elles, soit supérieur à la ligne de pauvreté.

Dans la gestion de ces réformes, il est important de prévoir la participation des usagers à la définition des mesures. Mmes Ortiz et De Block ont toutes deux insisté sur cet aspect de la gouvernance appropriée. En passant, on rappellera que la Charte sociale européenne, dans plusieurs dispositions, promeut à son tour cette démarche, notamment à l'article 30 qui concerne le Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui dit que les mesures nationales coordonnées doivent être élaborées et révisées périodiquement avec la participation des personnes concernées.

Les réformes en *droit du travail* ont porté à leur tour sur des piliers de la matière et ont été particulièrement « *radicales* » dans les pays « sous mémorandum ». Mme Barnard a essayé de voir des éventuels effets positifs sur l'emploi à moyen terme de ces mesures. Ce n'est pas en soi un objectif critiquable. La Commission européenne, dans ou en-dehors de la « Troïka » (Commission européenne, Banque centrale européenne et Fonds monétaire international), l'a soutenu explicitement. Mais a-t-on jugé ces réformes à l'aune des droits sociaux ? Oui, comme l'ont indiqué plusieurs intervenants de la journée, mais certaines n'ont pas abouti devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) avant les règlements du *two-pack* (surveillance budgétaire de l'Union). Maintenant, a dit le juge Lenaerts, il y a, grâce à cette base, une piste de raisonnement pour la Cour pouvant invoquer les droits sociaux. Mais, en attendant, les représentants des Comités conventionnels (OIT, ONU, CoE) ont dit que

leurs instances ont assumé leurs responsabilités et parfois annoncé, encore à temps, le dangers de mesures mal équilibrées, parce que non bâties sur l'objectif de la sauvegarde des droits. Car c'est bien cela l'enjeu et ce que la Conférence veut dire !

Il faudra donc voir si ces faits contredisent les discours officiels, de l'UE ou d'autres instances internationales, sur les garanties sociales qui accompagnent ces mesures ou si celles-ci préparent les esprits, à l'occasion de la crise, là où il est pertinent de l'isoler comme facteur d'explication dans un contexte national, à des changements de paradigme peut-être définitifs.

Car plusieurs intervenants ont quand même rappelé le contexte mondial dans lequel nous vivons. Où, d'une part, l'Europe subit une concurrence sans pitié. Mais, où, d'autre part, elle s'engage manifestement, comme l'a dit un représentant de la Commission européenne, pour soutenir les normes internationales du travail (de l'OIT), là où elles semblent menacées dans des pays, ou pour recommander des socles de protection sociale, ou encore pour sauvegarder le système de contrôle des normes à l'OIT, qui est en difficulté pour le moment en raison des attaques du Groupe des Employeurs. L'Union européenne est consciente que tout l'édifice des normes qui s'interpénètrent ne peut s'effondrer. Or il y a menace, comme l'a dit le président Maeter du Service public fédéral Emploi qui présidait un panel. Du reste, en menant une assistance, une coopération internationale sur les droits sociaux, les pays d'Europe ne font que mettre en œuvre une obligation internationale à laquelle ils ont souscrit en ratifiant le Pacte international de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels, ce que ne peut qu'apprécier son Comité de contrôle.

3. La Conférence a pu bénéficier de nombreux **témoignages de représentants à haut niveau de plusieurs Cours et organes de contrôle des droits sociaux** au sujet de leur récente jurisprudence sociale.

Tous ont dit qu'ils ont eu à connaître, directement ou indirectement, de mesures gouvernementales issues de ces réformes pour les évaluer au titre du droit de l'UE, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), de la Charte sociale européenne, du Pacte de l'ONU, ou des conventions de l'OIT. Ils ont été généralement très clairs dans leurs arrêts ou recommandations, en rappelant les obligations négatives (« s'abstenir... ») ou positives (créer un cadre légal ; donner effet aux conventions, *to protect, to respect or to fulfil...*) qui s'imposent aux Etats.

Tous ces organes semblent s'inspirer, quand c'est possible, des uns et des autres, en sorte que des synergies apparaissent. On les a par ailleurs encouragées, au cours de cette journée de la Conférence, certainement entre les organes du Conseil de l'Europe, d'abord, entre eux et ceux de l'UE, ensuite. En Europe en tout cas, **il faut une cohérence dans l'application des droits et principes fondamentaux**, sinon, comme l'ont relevé des participants, comment convaincre d'un modèle social européen à l'extérieur des frontières de l'Europe ?

En écoutant ces témoignages, la Conférence a redécouvert les avantages et opportunités qu'offre chaque système de de contrôle :

- Le traitement de rapports officiels et/ ou de plaintes ou réclamations (ONU, OIT, CoE) ;
- La possibilité d'un recours préjudiciel (CJUE) ;
- Les interprétations qui s'appuient sur celles des autres ;
- Les conclusions qui posent des questions aux gouvernements ou les recommandations plus prescriptives ;
- Les condamnations, les constatations de non-conformité ou de manquements, ou les encouragements aux Etats.

Toutes ces méthodes sont intéressantes.

Tous les représentants de ces organes ont dit que les instruments juridiques dont ils ont la garde consolident les droits sociaux, parce que les jurisprudences qui les appliquent peuvent intégrer les nouvelles circonstances et parce que les droits sociaux sont le plus souvent, en définitive, des droits fondamentaux, comme l'ont rappelé aussi d'autres intervenants. « Ils sont une partie de la solution des réformes » (Mme Doumbia-Henry, directrice du Département des normes au sein du BIT). Lequel de ces organes, en effet, ne se soucie pas des « *basic social needs* » ? De l'effectivité des lois, droits et mesures ? « *Les Etats doivent par tous les moyens s'efforcer...d'améliorer progressivement...* », ce qui représente d'ailleurs un défi considérable pour eux, comme l'a reconnu Mme Gomez (ONU). Le président du Comité européen des droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe, Mr Palmisano a rappelé que la Charte sociale européenne impose de ne pas détériorer les systèmes de sécurité sociale, ni les conditions de vie et de travail. Les organes de contrôle doivent appréhender les anciens comme les nouveaux risques sociaux (Mme Gomez, ONU).

Les participants à la Conférence voudraient que la Charte sociale européenne soit plus effective ? Il fut plusieurs fois dit à Turin, et rappelé ensuite à Bruxelles par d'autres participants, **que les Etats de l'UE devraient mieux et plus complètement uniformiser leurs engagements envers la Charte**. Mais, en attendant, a dit le juge belge à la Cour européenne des Droits de l'homme, Mr Lemmens, la grande marge d'appréciation dont disposent encore en fait les autorités nationales en matière d'application des droits sociaux n'est pas sans limites. Attention à la discrimination qui se cache et attention au respect des droits de l'homme : pas de traitement inhumain et dégradant, pas d'atteinte à la liberté syndicale (CEDH), ni donc au droit à la négociation collective (CSE), etc., et donc les deux conventions européennes se tiennent et sont complémentaires, ce que des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont relevé à plusieurs reprises. Comme l'a rappelé un directeur de la Direction des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, si un Etat ne respecte pas ses engagements envers elles, il viole le droit international par rapport aux autres Etats, puisqu'il ne s'y conforme pas.

La CJUE, quant à elle, a expliqué le Vice-Président Lenaerts, ne peut contrôler le respect de la Charte sociale européenne par les Etats membres que lorsqu'ils mettent en application le droit communautaire, ce qui peut apparaître comme paradoxal alors que la Charte dispose d'un statut particulier, dans le sens de central, qu'on oublie, en droit communautaire. Les Traités de l'Union s'y réfèrent à plusieurs endroits et la CSE a été influencée par des emprunts à ce droit communautaire. Mais il n'empêche que la Cour a apporté à maintes reprises sa contribution au développement des droits sociaux et a une jurisprudence sociale, où elle met en balance les droits sociaux avec d'autres droits ou libertés protégés par les traités de l'Union, disons de façon parfois très subtile. La Cour peut être amenée à se baser sur la Charte sociale européenne et la CEDH pour concrétiser des droits sociaux, ou dans l'interprétation des principes généraux du droit de l'Union. Elle a validé aussi des justifications de mesures prises par des Etats par des principes généraux de politique sociale.

Il n'empêche que l'OIT s'est montrée très inquiète, dans des rapports et par la voix de sa représentante, Mme Doumbia-Henry, **des signes de volonté d'affaiblissement des mécanismes de surveillance de la règle de droit** et des droits sociaux. Elle ne faisait pas allusion seulement à la crise qui affecte le bon fonctionnement, en ce moment, du système de contrôle des conventions et recommandations internationales de son institution mais aussi à des tentatives de privatisation de normes ou même de l'inspection sociale. Or, a-t-elle confirmé dans la lignée d'autres orateurs ou participants aux débats de la Conférence, toute menace apportée aux droits sociaux est une menace pour la démocratie, pour la règle de droit et pour les droits de l'homme.

Ce n'est donc pas rien, Mesdames et Messieurs, ces messages qui proviennent de Genève, de Turin et maintenant de Bruxelles !

4. Enfin, la première journée s'est achevée par un **panel** réunissant des représentants des institutions de droits de l'homme et de la société civile.

Tout ce qui précède, ont dit les représentants de diverses ONG travaillant sur divers terrains sociaux, n'a pas encore rassuré tout le monde dans la salle ! En définitive, les débats ont-ils été assez concrets ?

Oui, pensent les juristes, mais peut-être chaque fois trop tard, quand les dégâts sont là? Les ONG représentées ne voient pas souvent que les préoccupations économiques et sociales sont réunies dans beaucoup de mesures qu'ils doivent expliquer ou appliquer aux bénéficiaires de leurs services sociaux.

Oui aussi, quand les membres du panel ont parlé de **nouveaux investissements**. Dans leur dimension économique, ils sont utiles pour la croissance, et pour une croissance riche en emplois de qualité (BusinessEurope). Dans leur dimension sociale, on pourrait insister plus, ont dit d'autres intervenants. Il en faut pour soutenir l'emploi des jeunes (la Commissaire Mme Thyssen avait, le matin, commenté sa mesure, décidée la veille, visant à faciliter l'accès aux financements réservés en 2014 à cette fin par la Commission européenne), de même que **pour des objectifs de réformes sociales**. La mission de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe a été rappelée à cette occasion. Il s'avère d'ailleurs que les pays qui ont fait des investissements sociaux sont ceux qui ont mieux résisté à la crise économique.

La sortie de crise et l'amélioration des réformes passent aussi par **la revitalisation du dialogue social** dans les pays, par une plus grande implication des partenaires sociaux, dans l'UE, dans la gouvernance économique et par **une amélioration des mécanismes de consultation et de participation**.

Pour la relance de l'intérêt politique pour les droits sociaux, la Plate-forme sociale réfléchit à un « basic social floor européen » intégrant un salaire minimum.

En vue de participer plus effectivement aux mécanismes de participation et de plaintes ou réclamations qui leur sont accessibles, afin de rendre plus effectif l'accès aux droits sociaux des personnes qu'elles défendent, les ONG demandent un appui du Conseil de l'Europe et de l'UE. Elles insistent également pour une plus grande et meilleure information sur l'ensemble des mécanismes de protection des droits sociaux.

Note.

Au cours de la 2ème journée de la Conférence, les participants ont entendu deux exposés très fouillés sur, d'une part, *la contribution de la Charte des droits fondamentaux de l'UE à la protection des droits sociaux en Europe* par le professeur Kenner (Nottingham) et sur, d'autre part, *les relations entre l'UE et le CoE en matière de droits sociaux*, par le professeur De Schutter (UCL et Membre du Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels), suivis d'une table-ronde. Ils ont entendu ensuite une synthèse du *Rapport général de la Conférence de Turin*, par Mr Nicoletti, rapporteur général et Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du CoE et une allocution finale du Vice-Premier Ministre belge, Mr K.Peeters, Ministre de l'Emploi, de l'Economie et de la protection des Consommateurs, en charge du Commerce extérieur. Ces documents sont tous accessibles.