

Développements récents de la procédure de réclamations collectives de la Charte sociale européenne

Atelier en l'honneur de M^{me} Polonca KONČAR,
Membre du Comité européen des Droits sociaux (2000-2010)
Présidente du Comité (2006-2010)

Strasbourg
Lundi 29 novembre 2010



European
Social
Charter

Charte
Sociale
Européenne



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Développements récents de la procédure de réclamations collectives de la Charte sociale européenne

**Atelier en l'honneur de M^{me} Polonca KONÇAR,
Membre du Comité européen des Droits sociaux (2000-2010)
et Présidente du Comité (2006-2010)**

Lundi 29 novembre 2010,
Centre Européen de la Jeunesse de Strasbourg, Salle 0.1

Transcription à partir de l'enregistrement audio des débats



Professeur Polonca KONÇAR, Présidente du Comité européen des Droits sociaux

Programme

14h30 Allocution d'ouverture – Philippe BOILLAT, Directeur Général des droits de l'Homme et des affaires juridiques

14h45 Première Partie: Droit(s) au logement: l'exemple des réclamations collectives

Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Slovénie, n° 53/2008

Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Croatie, n° 52/2008

Présentation de Colm O'CONNOR, Vice Président du Comité européen des Droits sociaux

Discussion

16h15 Deuxième Partie: Droits des Roms: l'exemple des réclamations collectives

Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, n° 58/2009

Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, n° 51/2008

International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) c. Grèce, n° 49/2008

Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, n° 48/2008

Présentation de Andrzej SWIATKOWSKI, Vice Président du Comité européen des Droits sociaux

Discussion

17h15 Remarques finales – Jean-Michel BELORGEY, Rapporteur Général du Comité européen des Droits sociaux

Allocution d'ouverture
Philippe BOILLAT
Directeur général des droits de l'Homme
et des affaires juridiques

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les membres du Comité européen des Droits sociaux, Excellences, Mesdames et Messieurs,

C'est un honneur pour moi, doublé d'un vrai plaisir, d'ouvrir cet atelier consacré aux développements récents de la procédure de réclamations collectives de la Charte sociale européenne.

Cet atelier se tient en l'honneur de M^{me} Polonca KONČAR, membre du Comité européen des droits sociaux depuis dix ans, et Présidente de ce même Comité au cours des quatre dernières années. Je voudrais rendre ici un hommage certes bref, mais un hommage vibrant et très sincère à M^{me} KONČAR.

M^{me} KONČAR, pendant ses quatre années de présidence, a travaillé à un rapprochement du Comité avec la Cour européenne des droits de l'homme et avec la Cour de justice de l'Union européenne et nous lui en savons fort gré. Nous pouvons en effet tous saluer ce rapprochement indispensable à l'harmonisation des jurisprudences entre la Cour des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union européenne et le Comité européen des droits sociaux.

Durant la présidence de M^{me} KONČAR, le Comité européen des Droits sociaux a acquis une nouvelle visibilité et une nouvelle dimension a été donnée à la Charte, tout particulièrement en ce qui concerne la procédure de réclamations collectives. M^{me} KONČAR a joué un rôle important dans cette visibilité donnée à la Charte et au travail du Comité, en raison notamment de sa capacité à obtenir la confiance des gouvernements concernés des Etats parties. Cette confiance est essentielle.

M^{me} KONČAR a également fait preuve d'une grande capacité de conciliation ; elle a permis au Comité de prendre des décisions qui ont fait progresser les droits sociaux, tout particulièrement dans deux domaines très importants qui sont précisément les domaines que vous aurez l'occasion d'examiner attentivement cet après-midi, d'une part les droits au logement et, d'autre part, les droits des Roms ; droits des Roms qui ont acquis une importance toute particulière depuis la conférence tenue à haut niveau ici à Strasbourg, il y a quelques semaines ; toute la problématique des Roms a ainsi acquis une priorité au sein du Conseil de l'Europe.

Voilà les quelques mots, Madame KONČAR, que je voulais vous adresser, accompagnés des chaleureux remerciements de toute la Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, et de mes remerciements personnels pour tout ce que vous avez apporté aux droits sociaux durant ces quelques années.

J'en viens à présent à quelques remarques introductives à ce séminaire.

Vous le savez, la fin de la présidence de M^{me} KONČAR se situe à la veille de la célébration du 50^e anniversaire de la Charte, anniversaire très important pour la promotion des droits sociaux. Aujourd'hui, au cours de ce séminaire, vous aurez l'occasion de faire un bilan des développements récents de la procédure de réclamations collectives en vue de proposer d'éventuelles améliorations. Vous allez surtout vous pencher sur le déroulement procédural de ces réclamations collectives et de la jurisprudence qui en découle.

Le format choisi est un atelier. Il s'agit d'une réunion informelle qui se veut avant tout un laboratoire d'échange d'idées entre les Etats ayant accepté la procédure de réclamations collectives et certains des acteurs habilités à déposer ces réclamations collectives devant le Comité.

Les 14 Etats qui, jusqu'à présent, ont accepté la procédure de réclamations collectives sont presque tous présents aujourd'hui et je salue très cordialement leurs représentants.

De nombreux représentants d'ONG habilités à déposer des réclamations sont également présents et je leur souhaite à eux aussi une cordiale bienvenue.

D'autres personnes sont également ici présentes cet après-midi : le Vice-Président de la Commission des questions sociales de l'APCE, la Vice-Présidente du Forum européen des Roms et des Gens du voyage ainsi que des représentants d'autres entités du Conseil de l'Europe. Toutes ces personnes sont évidemment les bienvenues et je les salue très cordialement.

Quels sont les objectifs de cet atelier ?

Tout d'abord, il ne s'agira pas pour vous d'entrer dans le fond des décisions rendues dans les réclamations qui sont à l'ordre du jour, ni de rentrer dans celui d'autres réclamations qui sont aujourd'hui pendantes devant le Comité européen des droits sociaux.

Comme je l'ai relevé, les réclamations à l'ordre du jour, ainsi que les thématiques qu'elles abordent (droit(s) au logement et les droits des Roms) sont un point de départ pour examiner les avancées et, le cas échéant, les difficultés rencontrées dans la procédure de réclamations collectives.

Nous espérons qu'au terme de cet échange de vues vous pourrez identifier un certain nombre de ces avancées, de ces difficultés qui pourront ensuite nous servir à formuler des suggestions, des propositions concrètes pour l'avenir de la Charte sociale européenne.

Une fois encore, Madame la Présidente, acceptez toute notre gratitude pour tout ce que vous avez apporté aux droits sociaux ; je ne pourrai malheureusement pas participer à cet atelier, d'autres obligations professionnelles impérieuses me retenant ailleurs, mais c'est avec le plus grand intérêt que je prendrai connaissance de ses conclusions et je vous souhaite un travail fructueux.

Régis BRILLAT (*Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux*)

Merci beaucoup pour cette introduction qui nous plonge dans le vif des débats cette après-midi.

Pour chacun des deux points de l'ordre du jour, nous avons invité l'un des deux Vice-présidents du Comité européen des Droits sociaux à faire une présentation introductive.

Le premier point qui figure à l'ordre du jour concerne une problématique extrêmement importante qui est celle du droit au logement ou plutôt des droits au logement tant cette notion recouvre différentes facettes. D'ailleurs, un nombre significatif de réclamations, parmi les plus importantes, ont concerné différents aspects de ce droit fondamental.

Colm O'CONNOR (*Vice Président du Comité européen des Droits sociaux*)

Qu'il me soit tout d'abord permis, au nom de mes collègues du Comité, de vous souhaiter à tous la bienvenue et de vous dire combien nous nous réjouissons de pouvoir procéder aujourd'hui à cet échange de vues avec les représentants des Etats parties et des organisations non gouvernementales. Nous attachons une grande importance à ces discussions à bâtons rompus. La réunion qui s'est tenue entre le Bureau du Comité gouvernemental et le Bureau du Comité européen des Droits sociaux durant la dernière session a été très positive et ce dialogue avec des représentants des Etats parties nous est des plus précieux. Nous tenons à remercier chacun de vous pour sa présence; sachez que nous attendons beaucoup de ces discussions. J'ai indiqué, au cours du déjeuner, que ce séminaire était pour nous, membres du Comité, une excellente occasion de rendre hommage à notre Présidente sortante, Madame KONČAR, dont il vous a été rappelé l'empreinte extraordinaire qui a été la sienne dans les travaux du Comité sur le plan interne mais aussi, d'une manière générale, dans la protection des droits sociaux partout en Europe. Ses conseils et sa sagesse nous ont été extrêmement utiles, de même que sa patience.

Une patience que je tiens ici à saluer plus spécialement ! J'ai déclaré au déjeuner que, lors de la présentation des deux réclamations dont je vous parlerai concernant des droits au logement, nous revendiquerions, en tant que Comité, tout ce qui semblerait constituer un résultat positif et que l'on pourrait accuser M^{me} KONČAR de tout ce qui paraîtrait moins heureux, dans la mesure où c'est elle qui, pour l'essentiel, a éclairé la pensée du Comité ! Plus sérieusement, elle a été pour nous tous une grande source d'inspiration et nous avons grandement apprécié sa sagacité et ses recommandations.

Les droits au logement constituent un volet absolument essentiel des normes internationales en matière de droits de l'homme. Ils font partie intégrante du bien-être de l'individu et de la famille. Sans logement décent, la vie familiale ne peut quasiment fonctionner et il s'avère impossible pour les individus de jouir, en son absence, de simples droits fondamentaux. Dans un article resté célèbre, le philosophe et théoricien du droit Jeremy WALDRON a ainsi fait observer que même un droit comme la liberté de pensée, qui est peut-être le droit fondamental par excellence, devient à bien des égards impossible à exercer si l'on n'a pas de toit et si l'on manque d'espace, car le fait de pouvoir se mettre à l'abri des éléments est la condition requise pour pouvoir commencer à penser par opposition au simple fait de survivre. Les droits au logement sont donc une composante à part entière des droits de l'homme en général, ainsi qu'il est dit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par les Nations Unies et dans le Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en son article 11. Les droits au logement sont en outre indirectement protégés dans certaines circonstances, comme vous le savez, par diverses dispositions importantes de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier ses articles 3 et 8.

La Charte vient en quelque sorte protéger les droits au logement par deux biais. L'article 31 de la Charte sociale révisée et ses trois paragraphes protègent le droit au logement proprement dit, de façon directe. L'article 31§1 dispose qu'en vue d'assurer l'exercice effectif

du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées à favoriser l'accès à un logement d'un niveau suffisant. Le deuxième paragraphe de l'article 31 évoque l'engagement des Parties à prendre des mesures destinées à prévenir l'état de sans-abri en vue de l'éliminer progressivement. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 31, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Les trois paragraphes de l'article 31 posent des obligations spécifiques différentes, dont l'objectif est de donner effet au droit général au logement.

Il me faut également mentionner l'article 16. Tant dans la version initiale de la Charte sociale que dans sa version révisée, cet article protège le droit de la famille à la protection sociale, juridique et économique. Les Etats parties s'engagent, en vertu de cette disposition, à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie familiale par des interventions dans divers domaines, notamment la construction de logements adaptés aux besoins des familles.

En sa qualité d'organe chargé d'interpréter la Charte sociale, le Comité est appelé à formuler un avis d'expert, selon les principes du raisonnement juridique, quant aux implications de ces dispositions générales; c'est lui aussi qui précise ce qui doit être fait pour assurer le maintien de la conformité avec ces dispositions. Au travers des conclusions qu'il adopte sur la base des rapports nationaux, le Comité a bâti au fil des ans un ensemble de normes qui fixent certains critères, parmi lesquels l'obligation faite aux Etats parties de mettre en place des mécanismes qui garantissent une offre suffisante de logements, d'examiner périodiquement les politiques et pratiques en la matière, de suivre les résultats ainsi obtenus et d'accorder ici une attention spéciale aux personnes et groupes de population en situation particulièrement vulnérable. Ils doivent prévoir des garanties juridiques quant au niveau suffisant des logements et, lorsque la mise à disposition de ces derniers risque de s'avérer fort complexe ou d'impliquer des efforts financiers de grande ampleur, s'efforcer d'intervenir dans un délai raisonnable en utilisant au mieux les ressources qu'ils

peuvent mobiliser afin de permettre la réalisation de ces droits. En d'autres termes, le Comité considère donc que les dispositions de la Charte qui protègent les droits au logement n'imposent pas nécessairement une obligation de résultat. Aucun Etat partie ne pourrait garantir d'être en mesure, du jour au lendemain, de donner pleine et entière satisfaction à toutes les demandes de logements émanant des individus qui relèvent de sa juridiction ; aussi les articles 31 et 16 ne sauraient-ils être compris comme impliquant pour les Etats une obligation de résultat. Cela étant, le Comité a aussi souligné que le respect de ces droits supposait des actions concrètes et effectives et appelait davantage qu'un simple engagement théorique ou abstrait. C'est ici que les réclamations collectives prennent toute leur importance en ce qu'elles offrent au Comité, lorsque des ONG le saisissent ainsi de dossiers brûlants, la possibilité de définir plus précisément ce que signifie le fait de respecter comme il se doit le droit au logement ainsi que le droit des familles à la protection sociale en matière de logement.

Les deux réclamations collectives que j'ai été chargé de vous exposer brièvement portent l'une comme l'autre sur des droits au logement et les circonstances qui en sont à l'origine sont complexes. Elles mettent toutes deux en cause des problèmes liés à des aides au logement qui sont apparus après le démantèlement de l'ex-Yougoslavie en 1991. Il s'agit de la réclamation n° 52/2008 formée par le Centre sur les droits au logement et les évictions contre la Croatie et de la réclamation n° 53/2008 déposée par la FEANTSA contre la Slovénie. Nous pourrions également évoquer d'autres réclamations collectives, mais ces deux-là me semblent illustrer de façon très claire comment le Comité cherche à s'acquitter de sa mission dans le cadre du mécanisme de contrôle de la Charte.

Je voudrais, pour commencer, revenir très brièvement sur la réclamation formée par la FEANTSA contre la Slovénie et sur le contexte fort complexe qui l'a entourée. (Vous devriez tous avoir reçu copie de ce dossier, que l'on peut de toute manière consulter sur notre site Web). La réclamation en question visait pour l'essentiel le sort réservé

à des individus qui, avant 1991, jouissaient d'un droit au logement garanti, c'est-à-dire du droit d'obtenir un logement déterminé fourni par l'Etat ou par des organismes publics. Or, après 1991, une part considérable du parc immobilier de l'Etat a été privatisée et beaucoup de particuliers se sont vu octroyer le droit d'acquérir leur logement à des taux très avantageux. Il en allait différemment des biens qui avaient fait l'objet d'une expropriation par l'Etat dans les années précédentes : il fallait les restituer à leurs anciens propriétaires, ce qui a naturellement posé problème pour les occupants de certains de ces logements – n'étant pas les propriétaires initiaux des biens qu'il était à présent envisagé de restituer à ceux qui les avaient acquis à l'origine, ils se sont retrouvés dans une situation précaire. Ils détiennent en effet des droits d'occupation mais ces droits, tout en étant protégés par la loi, sont limités à certains égards. Sans entrer dans le détail, les individus et familles en question ont été placés dans une situation différente – bien plus précaire – de celle que connaissent les bénéficiaires des programmes de privatisation subventionnés par l'Etat mis en place lors de la création de la nouvelle République de Slovaquie : les hausses de loyers, l'absence de bail clair et l'incertitude quant au régime d'occupation à long terme de leur bien en sont les principales causes. Bien qu'il faille admettre que le Gouvernement slovaque n'a pas ménagé ses efforts, de longues années durant, pour tenter de trouver une solution juste et équitable – efforts dont le Comité s'est dit conscient dans sa décision relative à la réclamation collective en question –, cette situation a constitué et constitue encore un grave problème.

Le Comité a insisté dans sa décision sur l'importance des mesures d'application nationales. Il a souligné que les pays qui entendent faire du droit au logement une réalité doivent se doter de moyens juridiques, financiers et opérationnels permettant de tendre progressivement vers les objectifs fixés par la Charte, tenir des statistiques exploitables sur les besoins, les ressources et les résultats obtenus, examiner régulièrement leurs stratégies en matière de logement, établir un calendrier, et étudier de près l'incidence des politiques du

logement, en particulier pour les populations les plus vulnérables. Appliquant ces principes généraux de sa jurisprudence au cas d'espèce, le Comité a conclu, en résumé, que si l'offre de logements proposée par la Slovénie et si sa législation en matière de logement satisfaisaient globalement aux prescriptions de la Charte, le sort des occupants de biens dont la propriété avait été restituée à des particuliers n'était pas conforme aux articles 31 et 16 de la Charte, ni à l'obligation de non-discrimination inscrite à l'article E de la Charte sociale révisée, lu en combinaison avec les articles 31 et 16, au motif que les personnes concernées ne bénéficiaient pas d'une garantie suffisante de maintien dans les lieux. Cette réclamation collective a ainsi amené le Comité à s'attaquer à un dossier difficile et lui a permis de poser un cadre normatif pour veiller au respect des droits de l'homme face à une situation aussi délicate.

Des difficultés similaires, qui témoignent de la complexité des réclamations collectives dont est parfois saisi le Comité, sont apparues dans l'autre affaire opposant le Centre sur les droits au logement et les évictions à la Croatie. Ici aussi, je me limiterai à vous résumer très succinctement une situation fort compliquée. La réclamation portait ici, pour l'essentiel, sur la question du caractère adéquat des programmes de logement mis en place par le Gouvernement croate pour offrir un toit au grand nombre d'individus et de familles qui avaient été déplacés durant le conflit dont la Croatie avait été le théâtre au milieu des années 90 et qui, de ce fait, n'avaient pas été en mesure de retrouver dans ce pays une solution d'hébergement assortie de garanties de maintien dans les lieux. Elle s'inscrivait, elle aussi, dans un contexte complexe et difficile marqué par des considérations multiples et variées, par des politiques divergentes des pouvoirs publics, ainsi que par une forte dose de contrôle externe exercé par la Commission européenne, les Nations Unies et d'autres instances internationales. Les affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme et devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui veille au respect par les Etats des obligations issues du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avaient fait

ressortir de façon symptomatique la persistance d'une incertitude juridique sur ce terrain.

L'obstacle auquel s'était heurtée la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires comme *Blecic contre Croatie* venait de ce qu'elle était en quelque sorte dans l'incapacité de statuer sur nombre de litiges nés de cette situation en Croatie au motif que les faits de la cause étaient antérieurs à la ratification par la Croatie de la Convention européenne des droits de l'homme. Plusieurs organisations internationales dénonçaient par ailleurs l'absence, en la matière, de tout cadre juridique normatif clair et bien établi. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait elle-même appelé le Comité des Ministres à établir un rapport qui jetterait les bases d'un cadre juridique dans ce domaine. On comprend donc l'importance considérable qu'a revêtu cette réclamation collective pour le Comité, qui y a vu un moyen d'aborder la question du respect des droits sociaux, et des droits au logement en particulier, dans ce contexte difficile. Vous avez devant vous le texte de la décision rendue par le Comité. Ce dernier a estimé en substance que la Croatie avait certaines obligations à l'égard des familles résidant à l'étranger qui souhaiteraient revenir dans ce pays pour autant qu'un logement d'un niveau suffisant leur soit fourni. Et d'ajouter en conclusion que, dans la mesure où la Charte est un mécanisme de protection des droits sociaux, elle ne garantit pas les droits de propriété en tant que tels. Le Comité a donc considéré qu'au regard de la Charte sociale, qui se distingue en cela d'autres instruments consacrés aux droits de l'homme, la Croatie avait vis-à-vis de ces familles l'obligation de mettre en place un dispositif réel et significatif en matière de logement qui puisse progressivement concrétiser leur droit à la protection de la famille; il a également conclu que la Charte sociale ne créait pas de droit à obtenir restitution ou à être intégralement indemnisé, étant donné qu'elle est un instrument voué à la protection des droits sociaux plutôt qu'à la protection des droits de propriété en tant que tels. (Je me dois d'indiquer que plusieurs membres du Comité – dont je suis – ont formulé une opinion dissidente sur ce point précis, ce qui vous laisse

imaginer les multiples débats enflammés que nous avons pu avoir sur ces questions complexes au sein du Comité).

La Croatie a investi beaucoup de temps, d'énergie et d'argent pour se doter d'un programme de logement, en s'attachant à faire en sorte qu'un grand nombre de ces personnes déplacées puisse en bénéficier. Le Comité a suivi de près l'avancement de ce programme, à la lumière des rapports établis par la Commission européenne, par des ONG et par le HCR, et en tenant compte aussi d'autres avis d'experts. Il est parvenu à la conclusion que, si la Croatie avait indubitablement fait des progrès notables en la matière pendant quelque temps au milieu des années 2000, ces avancées n'étaient peut-être pas à la hauteur de ce qu'elles auraient dû être. Il a également constaté un problème de calendrier qui retardait l'exécution du programme : bon nombre de personnes déplacées résidant à l'étranger n'avaient ainsi aucune idée de la date à laquelle une solution pourrait être trouvée à leur problème de logement. Le Comité a donc constaté une violation de l'article 16, doublée d'une violation de l'article E lu en liaison avec ce dernier, au motif que les stratégies déployées par le Gouvernement croate dans son programme de logement auraient dû mieux tenir compte de la vulnérabilité particulière de nombreuses personnes déplacées, notamment du fait qu'il s'agissait de Serbes.

Les deux affaires étaient complexes ; elles présentaient chacune une grande difficulté et l'une comme l'autre portaient sur des situations auxquelles les autorités croates et slovènes s'étaient employées tant et plus à apporter une solution juste. Pour autant, des problèmes persistaient. Aussi le Comité a-t-il été chargé de définir, à partir de la procédure de réclamations collectives, une approche cohérente et constructive en matière de droits sociaux dans le cadre de la Charte sociale. Nous avons passé de longues heures sur les décisions que nous avons rendues pour ces deux réclamations complexes ; nous en avons discuté chaque ligne par le menu et pensons avoir posé un ensemble clair et cohérent de normes en matière de droits de l'homme qui peuvent contribuer à régler les litiges qui présentent un tel degré de difficulté et de complexité.

Avant d'en terminer, je voudrais simplement souligner l'importance de la procédure de réclamations collectives, en ce qu'elle constitue un vecteur permettant de traduire des garanties assez abstraites concernant les droits sociaux en des normes concrètes capables de guider les autorités et autres parties prenantes dans leur recherche d'une solution respectueuse des droits de l'homme. Elle permet également de déterminer ce qu'exigent les droits sociaux et ce que les Etats sont tenus de faire dans le cadre des droits sociaux inscrits dans la Charte sociale européenne.

Régis BRILLAT (*Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux*)

Cette présentation particulièrement détaillée va, je n'en doute pas, donner lieu à des discussions intenses. Par l'exemple emblématique du droit au logement, dont certains disent parfois qu'il ne serait pas justiciable ou qu'il ne devrait pas être justiciable, vous avez montré comment, par la procédure de réclamations collectives, le Comité a développé toute une série de droits qui sont concrets et effectifs et qui visent à assurer la pleine effectivité de la Charte sociale.

Je vais maintenant ouvrir la discussion sur cette première partie à propos des différentes dimensions du droit au logement.

Bernard MARQUET (*Vice-président de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*)

C'est toujours avec un grand plaisir que l'Assemblée Parlementaire collabore avec le Comité européen des Droits sociaux car il s'agit d'une collaboration qui se fait toujours dans un très bon esprit. Cela nous permet là, en tant que parlementaire au Conseil de l'Europe, de découvrir un nombre important d'organismes. Je ne dirai pas que le Conseil de l'Europe est cloisonné mais il ne sait pas faire sa promotion et votre Comité européen des Droits sociaux est un comité à mes yeux exemplaire par la complexité des sujets qu'il aborde. On a tendance à réduire les Droits de l'homme aux Droits de l'homme je dirai primaires bien la Charte Sociale ait 50 ans. Nous allons bientôt

fêter le quinzième anniversaire de la Charte sociale révisée et il faut vraiment en faire la promotion surtout en ces temps de réforme du Conseil de l'Europe et en période de crise. Votre Comité est encore plus important en période difficile me semble-t-il. Très sincèrement chaque pays à sa problématique, sa sensibilité par rapport au droit au logement et l'exemple de la Croatie nous montre que le droit au logement c'est aussi le droit des personnes déplacées et des migrants et en ce sens c'est quelque chose qui est vraiment intéressant et qui élargit peut-être la perception que l'on peut avoir du simple droit au logement. Du fait que vous êtes un Comité restreint je pense que cela vous permet de travailler de manière peut-être plus efficace. En tout cas, je vous remercie de votre travail. Madame la Présidente nous avons travaillé avec un grand plaisir avec vous. J'aurai l'honneur de présenter au mois de janvier un rapport sur la Charte sociale et ses implications et je pense qu'il sera peut-être possible d'ajouter un petit paragraphe sur ce qui s'est passé pour le droit au logement.

MATTHIAS SANT'ANA (*représentant de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)*)

J'ai eu le privilège d'intervenir dans deux réclamations – l'une, toujours en cours, qui oppose la FIDH à la Belgique, et l'autre, sur laquelle le Comité a statué, qui avait été déposée voici quelques années par la Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme. Ce que nous venons d'entendre à l'instant est effectivement très intéressant. Le mécanisme des réclamations collectives revêt à mes yeux une importance capitale en ce qu'il permet de traduire les normes abstraites de la Charte en des règles et critères concrets. Les orientations données par le Comité, qui indiquent aux Gouvernements dans quels sens il leur faut aller, ont conféré à la Charte un plus grand dynamisme. Cela étant, je m'interroge sur un point, qui est aussi affaire de procédure : je me demande comment le Comité perçoit le rôle qui lui revient d'adresser aux Etats des recommandations claires dans les décisions qu'il adopte, concernant plus précisément les types de mesures dont il considère qu'elles contribuent réellement à un plus grand respect des obligations issues de la Charte. Pour mieux expliquer mon propos,

il me faut resituer ma question dans son contexte : j'ai eu le sentiment, en particulier dans l'affaire Maranpoulos, qu'il était très difficile de donner au Gouvernement des recommandations claires en raison de l'extrême complexité du dossier. Or, sans indications précises sur ce qu'il y a lieu de faire, il est malaisé, même pour l'organisation réclamante – et plus encore pour la société civile de l'Etat concerné – de suivre les progrès réalisés et de voir ensuite avec le Comité, dans le cadre de la procédure des rapports (ou par d'autres biais) si les actions ainsi entreprises vont dans le sens de la décision qu'il a rendue. La réclamation de la FMDH contre la Grèce a ainsi été une grande réussite – les réclamants ont apprécié au plus haut point le dialogue qui s'est instauré au cours de la procédure et se sont félicités de la décision proprement dite ; pour autant, le suivi de la décision a manifestement posé problème. Dans la réclamation introduite par la Ligue belge de la FIDH, nous craignons de nous heurter à une difficulté analogue – mais nous ne sommes pas là pour évoquer des affaires en cours. Il semble que cette question de la précision que devraient avoir les recommandations formulées par le Comité inquiète vivement la société civile en général, et plus encore les organisations non admises à présenter des réclamations collectives. Le Comité ne peut certes imposer des injonctions directes à un Etat – c'est-à-dire lui ordonner d'adopter une mesure particulière –, mais comment peut-il trouver le bon équilibre entre le constat de non-conformité et la formulation de recommandations spécifiques ? Les membres du Comité pensent-ils que l'on peut ici mieux faire ?

Jean-Michel BELORGEY (*Rapporteur Général du Comité européen des Droits sociaux*)

Je voudrais, à ce stade de la discussion, dire seulement deux ou trois mots assez brefs. Le développement des pratiques juridictionnelles, que nous prenons, bien sûr, pour référence, même si nous ne sommes pas un organe juridictionnel à part entière, a été assez lent sur le terrain qu'évoque l'intervenant de la FIDH. Les organes juridictionnels appelés à statuer sur le respect ou le non-respect de certaines obligations légales, réglementaires ont rarement, sauf à une période

toute récente, été amenés à se prononcer, en même temps que sur le droit, sur les mesures d'exécution permettant de faire prévaloir un retour à la légalité. De plus, dans un cas comme le nôtre, outre le déficit dont nous souffrons par rapport à un organisme juridictionnel à part entière, une difficulté singulière tient au type de situations dont nous avons à traiter. Ce qu'a dit M. O'CONNOR est à cet égard très caractéristique, et nous invite à faire preuve de modestie, ce qui n'exclut pas que nous ayons un certain nombre d'ambitions. Ces ambitions se traduisent dès à présent, et peuvent se traduire dans l'avenir de plusieurs manières. D'abord nous suggérons, de façon souvent assez explicite, sinon dans le dispositif de nos décisions, du moins dans l'analyse à laquelle nous procédons des situations qui nous sont soumises, quelles sont les dérives qu'il conviendrait de surmonter. Ensuite il est clair que le Comité des Ministres, qui a le pouvoir de donner une force obligatoire à nos décisions, ce qui n'est pas dans nos propres moyens, doit s'appuyer sur ces recommandations pour montrer aux Etats quelles sont les voies de redressement qui sont les plus utilement praticables. Enfin, quand nous analysons, dans les années qui suivent le prononcé d'une décision sur une réclamation collective, les nouveaux développements des politiques nationales, nous sommes amenés à relever que l'on a fait des progrès, que l'on a corrigé les principales défaillances qui ont été relevées, ou, au contraire, que cela continue comme avant. A travers tout cela il y a, sinon explicitement, pour les raisons que j'ai dites, du moins de façon assez lisible, l'amorce, prudente, d'une activité de prescripteur de bons usages. Mais il y a aussi, au Conseil de l'Europe, d'autres instances qui sont spécialisées dans les bons usages, et dont l'action, coordonnée avec la nôtre, peut permettre d'aider les Etats qui ne sauraient pas, ce qui est tout de même assez rare, comment échapper aux ornières qu'on leur a signalées, à identifier la meilleure façon de procéder pour le faire. Il traîne au reste, en ce moment, dans l'esprit d'un certain nombre d'entre nous, nouveaux venus et par conséquent plus dynamiques, plus créatifs, plus jeunes aussi, il traîne un certain nombre d'idées à cet égard, intéressantes. Nous sommes souvent gênés quand l'instruction d'une affaire prend beaucoup

de temps, ou quand nous avons le sentiment que la concrétisation des soucis majeurs dont nous faisons état risque de prendre du temps. Aussi songeons-nous à prendre des dispositions, dans notre règlement intérieur, qui pourraient ultérieurement être consolidées à un niveau plus élevé, prévoyant qu'il nous est possible d'indiquer aux Etats qu'il leur faut prendre des mesures immédiates, conservatoires, avant même que nous ayons statué au fond, ou des mesures urgentes après. Si le désordre ou le dérapage observé a pris de trop grandes proportions, il vaut mieux, de fait, y remédier tout de suite. Nous pouvons, dans cette démarche, nous appuyer sur l'exemple de la Cour européenne des droits de l'homme, même s'il n'est que modérément probant. En tenant compte, évidemment, du partage de pouvoirs, qui a déjà été évoqué par notre secrétaire exécutif entre nous et le Comité des Ministres, qui nous oblige à faire preuve d'une certaine réserve.

Colm O'CONNOR (*Vice Président du Comité européen des Droits sociaux*)

Je rejoins totalement les propos que vient de tenir le Rapporteur général, tout spécialement en ce qui concerne la place importante qu'occupe le Comité des Ministres dans le mécanisme de contrôle. Je voudrais aussi, en quelques mots seulement, souligner que nous nous efforçons dans nos conclusions et dans les réclamations collectives d'indiquer avec précision, en cas de constat de non-conformité, ce qui pose problème. En d'autres termes, nous essayons de mettre le doigt sur la nature exacte de la non-conformité et espérons donner de la sorte des orientations quant au type de mesures qui permettraient d'y remédier. Nous n'y parvenons pas toujours, et il s'agit d'ailleurs d'une difficulté à laquelle la Cour doit souvent faire face – dans bien des cas, elle établit l'existence d'une violation et laisse ensuite aux Etats jusqu'à une dizaine de solutions différentes pour tenter d'y apporter une réponse. C'est un problème que connaissent tous les organes juridictionnels de par le monde, mais nous considérons qu'il nous incombe foncièrement d'aider aussi bien ceux qui souffrent d'être privés de leurs droits sociaux que les Etats concernés à cerner

clairement la nature de la non-conformité et à voir ainsi quelles mesures pourraient contribuer à mettre un terme à cette situation.

Monika SCHLACHTER (*Membre du Comité européen des Droits sociaux*)

Ce n'est évidemment pas un hasard si des textes comme la Charte ont été formulés en des termes très généraux: le but était de laisser aux Etats une certaine marge d'appréciation, pour pouvoir ensuite déterminer beaucoup plus facilement si telle mesure ou tel dispositif excède cette marge d'appréciation. Il en irait tout autrement si nous indiquions à un Etat ce qu'il lui faudrait faire dans les moindres détails. Ce procédé entraverait nettement plus leur marge d'appréciation, et c'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles nous y avons rarement recours.

Luis JIMENA QUESADA (*Membre du Comité européen des Droits sociaux*)

J'estime que cette question est essentielle non seulement pour le succès du Comité européen des Droits sociaux mais pour le succès de l'action de toute autre juridiction, tant à l'échelle internationale qu'à l'échelle nationale. Je vous dis cela parce qu'en plus de ces deux parties, c'est-à-dire le Comité européen des Droits sociaux et le suivi de l'exécution des décisions du Comité de la part du Comité des Ministres, je crois que les ONGs, les syndicats, les organisations d'entrepreneurs, etc., qui sont habilitées à déposer des réclamations, ces associations ont beaucoup de choses à dire. Même déjà en proposant des orientations dans leurs réclamations, parce qu'il y a quand même un principe de cohérence entre ce que l'on demande et ce que le Comité peut accorder dans les limites du texte de la Charte sociale ou de son Règlement. Et alors, je pense que, pour le suivi de la décision sur le bien-fondé, il est très important de retenir la façon dont on pose la question, la stratégie procédurale de l'organisation réclamante, les réponses de la part du gouvernement qui peuvent également éclaircir la situation et nous aider à mieux remplir notre

tâche, mais aussi il y a une partie non négligeable de ce suivi de l'exécution des décisions à l'échelle nationale.

Je vous donne juste un exemple : dans notre Règlement, nous n'avons pas la faculté ou le pouvoir d'accorder des indemnités, des compensations, comme c'est le cas pour la Cour européenne des droits de l'homme. Il y a une autre question : c'est la question de la compensation pour les frais des procédures, qui a fait l'objet d'un débat au sein du Comité européen des Droits sociaux et au sein du Comité des Ministres. Mais en revenant à la question des indemnités, je crois que sur la base des décisions sur le bien-fondé du Comité européen des Droits sociaux, l'organisation réclamante pourrait essayer de convaincre les juridictions nationales qu'il s'agit du droit international, qu'il s'agit d'un traité international, la Charte sociale européenne, et qu'on peut également demander des mesures concrètes d'exécution auprès des juridictions nationales, entre autres, une compensation équitable. Et, par ailleurs, comme vous le savez, il y a une sorte de feedback entre la procédure de réclamations collectives et la procédure de rapports. Il est vrai que celle-ci est une procédure lente, c'est tous les 4 ans pour chaque bloc de la Charte, mais on y constate également que le Comité évalue dans ses appréciations la pratique judiciaire à l'échelle nationale. Bref, je crois que le rôle des ONGs et des autres organisations ayant la qualité pour agir est très important, non seulement dès le point de départ, la stratégie initiale, donc une bonne réclamation collective. Il est aussi très important d'avoir une bonne réponse de la part du Gouvernement, une bonne décision de la part du Comité, c'est une exigence pour nous aussi, mais ensuite un suivi à l'échelle nationale. Cela dépend bien sûr des droits fondamentaux qui sont en jeu mais en tout cas il ne faut pas perdre de vue, j'insiste, cet aspect de plus en plus important : l'exécution à l'échelle nationale vis-à-vis des juges nationaux.

Petros STANGOS (*Membre du Comité européen des Droits sociaux*)

J'ai deux questions à poser. La première s'adresse plutôt aux participants de la société civile. Ce matin au cours de la plénière, nous nous sommes posé la question suivante : pourquoi les organisations non

gouvernementales ne soulèvent-elles pas dans leurs réclamations des questions de droit international suscitées par les situations litigieuses ? Pourquoi les réclamants sont-ils si hésitants à soulever, par exemple des questions de responsabilité internationale de l'Etat mis en cause ? Je tiens à adresser donc aux représentants de la société civile ici présents la question qui m'a préoccupé ce matin dans le cadre des travaux du Comité. Je vous signale que si tel était le cas, ce serait un moyen idéal pour que le Comité fasse progresser sa propre manière de dire le droit.

Ma deuxième question s'adresse surtout à Messieurs les Ambassadeurs des Etats qui ont ratifié le Protocole de réclamations collectives. Plus précisément je m'adresse au Représentant de la Croatie. Je voudrais justement lui demander comment la société croate a perçu la décision récente du Comité concernant l'état de logement de la communauté ethnique serbe du pays. C'est la Réclamation collective n° 52. Y-a-t-il eu des réactions à l'intérieur de l'administration ou du gouvernement ? Bien sûr, pas du type de celles qui ont été soulevées ou qui seront soulevées au Comité des Ministres. Des réactions plus substantielles. C'est une question spécifique que je pose au sujet de la Croatie, parce qu'elle est liée à un conflit plus vaste, espérons-le ancien, entre deux Etats souverains, la Croatie et la Serbie, parce qu'il y a des séquelles de ce conflit international sur le plan interne (croate) et j'aimerais savoir si la population croate est sensible au type de questions que la décision du Comité a soulevées.

Freek SPINNEWIJN (*Directeur, Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA)*)

Si je vous comprends bien, vous souhaitez savoir pourquoi les ONG actives dans le domaine social ne soumettent pas davantage de litiges mettant en cause les droits de l'homme.

J'y vois plusieurs raisons. Dans le cas de l'organisation que je représente, qui fédère diverses associations proposant des services destinés aux sans-abri sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, il faut comprendre qu'elles n'ont pas nécessairement envie de recourir

à une procédure contentieuse sur le terrain des droits de l'homme, et ce pour un motif fort simple : elles ne sont pas certaines que leur action aille pour l'instant dans le sens des droits de l'homme. Nous nous occupons beaucoup de la question du droit au logement et les associations qui nous sont affiliées offrent des solutions d'hébergement aux sans-abri, sans que l'on sache trop cependant si ces solutions ont leur place dans le vaste débat sur les droits de l'homme. C'est là le premier obstacle à surmonter. Je constate que les associations affiliées à la FEANTSA se montrent réticentes et sceptiques à l'idée d'intenter des actions en justice fondées sur le respect des droits de l'homme. Un autre facteur fort important joue également pour nombre d'ONG comme la mienne, à savoir que nous sommes financées quasi exclusivement par l'Union européenne ou les pouvoirs publics. Or utiliser de l'argent public pour former des recours invoquant les droits de l'homme n'est pas tâche facile : Il faut convaincre les bailleurs de fonds – les grands argentiers –, de l'utilité de telles actions, leur faire comprendre que cela contribue à l'instauration de normes au niveau européen, etc. Ce sont là des obstacles qu'il faut vaincre, et cela prend du temps. Enfin, le troisième facteur qui me paraît très important pour les ONG est le savoir-faire. La FEANTSA n'est pas un réseau d'experts spécialisés dans les droits de l'homme. Les associations qui nous sont affiliées s'emploient, je l'ai dit, à trouver des solutions d'hébergement à des sans-abri ; elles possèdent rarement les compétences requises pour agir en justice et cela exige, encore une fois, beaucoup de temps. Cela étant, l'organisation que je représente a déjà soumis deux réclamations collectives – l'une contre la France, voici quelques années, dans laquelle nous avons obtenu gain de cause, et l'autre, plus récemment, contre la Slovaquie, dont la décision nous a également été favorable (nous en avons parlé précédemment). Nous envisageons de déposer très prochainement deux autres réclamations contre deux autres Etats membres qui ont ratifié la Charte sociale révisée et le Protocole de réclamations collectives. Nous faisons donc tout ce qui est en notre pouvoir, me semble-t-il, mais le contexte difficile dans lequel s'inscrit notre action ne nous facilite pas la tâche.

Marie-José SCHMITT (*Présidente d'Action européenne des Handicapés (AEH)*)

Je voudrais ajouter une autre difficulté. Mon Association de base, qui représente des personnes handicapées, a dans ses tiroirs plusieurs projets de réclamations collectives ; elle a commencé à travailler sur des réclamations collectives et ce sont les associations elles-mêmes qui nous ont demandé de les retirer, généralement à la demande des familles qui disaient : oui d'accord, ce foyer (je prends juste un exemple) ce foyer pour personnes handicapées est un scandale, mais c'est le seul, et si on se met un tel ou un tel à dos (excusez-moi pour l'expression) on n'aura plus rien pour notre enfant, on n'aura plus rien pour notre adulte et donc je crois qu'il y a derrière cette problématique de l'article 15, que vous allez revoir l'an prochain, un chantier immense de travail mais avec des barrières très, très importantes par peur de perdre le tout petit acquis qu'on peut avoir.

JEAN-MICHEL BELORGEY (*Rapporteur Général du Comité européen des Droits sociaux*)

Juste un mot sur ce sujet. Je suis, non pas en qualité de Rapporteur Général de ce Comité, mais en qualité de militant associatif dans mon propre pays, très régulièrement l'objet, de la part d'associations gestionnaires d'établissements ou de services pour personnes handicapées, de demandes de conseils sur les méthodes permettant de contester soit la tarification de tel établissement, soit l'insuffisance de qualité de telle ou telle prestation. Les litiges relatifs à ces questions sont susceptibles d'être portés devant des juridictions civiles ou devant les juridictions administratives spécialisées de la tarification, etc. Il est vrai que souvent les personnes qui ont à se plaindre du mauvais sort qui leur est fait redoutent que l'épreuve juridictionnelle ne conduise à une aggravation des affrontements et, comme le disait M. STANGOS, des rétorsions. Evidemment il est très difficile de lutter contre ce phénomène ; il faudrait une éducation des responsables administratifs, ce qui n'est pas facile, et un véritable exercice de la solidarité entre associations, entre gestionnaires, ce qui ne l'est pas davantage. Devant le Comité européen des Droits sociaux, c'est un

peu différent. Il y a un problème spécifique que j'évoquerai tout à l'heure dans la conclusion (s'il a été mentionné par l'un ou l'autre des intervenants, et d'ailleurs même s'il ne l'a pas été, parce qu'il existe), celui de la qualité pour agir devant le Comité. Ce n'est pas un mince inconvénient qu'il faille la FIDH pour que le GISTI, ONG française, puisse venir devant nous, Autisme Europe pour qu'Autisme France puisse agir devant nous, ou ATD International pour qu'ATD France puisse agir devant nous. En outre, ce que risquent les mouvements requérants, ce n'est pas d'indisposer une tutelle dans un processus de tarification ou dans un processus de régulation de police, de l'hygiène et de la sécurité du fonctionnement des établissements. Ce que risquent ces mouvements, c'est qu'on leur coupe leurs subventions. Mais ce risque est quand même minimisé, me semble-t-il, par rapport à celui que courent les personnes morales que j'évoquais précédemment dans des litiges nationaux. Au surplus, l'exemple d'Autisme France me paraît extrêmement intéressant. Les résultats, qui valent ce qu'ils valent, de l'exercice que nous avons conduit n'ont pas été si négatifs que cela, en termes de politique en faveur des personnes autistes en France. Donc les risques me paraissent moins lourds devant nous que dans des litiges de proximité. La proximité c'est l'endroit le plus dangereux, si l'on s'affronte. Je dis cela parce que je suis juge national d'appel dans des litiges entre personnes privées et départements. S'il y a un problème entre un usager et un département, une mairie, c'est là que cela risque de se passer le plus mal. C'est au plus près que cela se passe le plus mal. S'il y a un litige avec l'Etat, il y a aussi des risques, mais ils sont déjà moindres, parce que tempérés par d'autres regards et d'autres influences. S'il y a un litige devant nous, c'est encore plus loin. C'est peut-être moins directement efficace, mais c'est aussi moins directement dangereux.

Petros STANGOS (*Membre du Comité européen des Droits sociaux*)

Je comprends très bien la source d'hésitations pour introduire une réclamation collective devant le Comité. Je présume que cette source (la crainte de rétorsions) couvre la non-invocation par les réclamants des questions de responsabilité, d'abord sur le plan international, de

l'Etat mis en cause. J'aimerais simplement ajouter qu'il s'agit ici d'une occasion manquée non seulement à faire valoir le droit dans sa plénitude, mais aussi à obtenir réparation adéquate, sinon immédiatement sur le plan international, au moins sur le plan interne, parce qu'une fois que vous aurez soulevé une telle règle de droit international et une fois que le Comité prendra position à ce sujet, les réclamants pourront retourner sur le plan interne et poursuivre, pour réparation, l'Etat mis en cause devant les autorités juridictionnelles compétentes.

Gérard GRENERON (*Secrétaire Général du Conseil européen des syndicats de police (CESP)*)

Ma remarque est en fait une question à l'endroit du Comité européen des Droits sociaux.

Notre organisation a introduit plusieurs réclamations collectives contre la France, et à plusieurs reprises quand on internationalise les affaires on constate que la France nous renvoie à son droit interne.

Mon commentaire est une alerte que je me permets d'adresser au Comité européen des Droits sociaux car cette attitude met en cause le droit de saisir le Comité sans avoir, au préalable, épuisé les voies de recours internes.

Je pense que la dérive que l'on observe en France, est un fait que le Comité doit prendre en compte de façon très sérieuse car quand on enfonce un coin, de façon répétée, c'est que l'on s'est fixé un objectif.

Je tiens à mettre en garde le Comité sur cette volonté répétée d'un Etat à toujours remettre en cause cette « différence » qui le caractérise : celle de ne pas être obligé d'utiliser les voies de recours internes que l'on sait très longues. Il s'agit là d'un avantage majeur des recours devant votre Comité, celui de ne pas devoir attendre des années pour dénoncer un fait patent dans un pays.

Petros STANGOS (*Membre du Comité européen des Droits sociaux*)

Effectivement, dans le recours de votre syndicat la question du non-épuisement des voies de recours internes m'a été posée plusieurs fois.

Le Comité a répondu dès la première réclamation que vous aviez faite. Nous allons apporter une réponse un peu plus élaborée à l'occasion de l'une des dernières réclamations que vous avez déposée. A mon avis – je ne veux pas du tout engager le Comité là-dessus –, non seulement la France a tort mais elle lit mal le droit international public. Je ne sais pas qui est derrière ce point de vue mais vraiment le droit international public n'a jamais élaboré, ne peut pas prétendre qu'il élabore, qu'il a élaboré et qu'il a mis en vigueur un principe général, personne ne dit cela. La France évoque par exemple la jurisprudence de la Cour Internationale de la Haye mais elle la lit mal, là aussi. En tout cas c'est un argument qui ne joue pas de rôle, qui ne peut pas en jouer. Il est toujours régulièrement rejeté par le Comité et il vous faut attendre la décision sur une de vos deux dernières réclamations pour voir la réponse que nous apportons, qui va dans ce même sens.

Diarra DIME LABILLE (*Ministère des Affaires Etrangères de la France*)

Il est très intéressant que cette question ait été soulevée parce que c'était une question que j'allais poser au Comité. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'avoir une lecture erronée du droit international. Je pense qu'en mettant le focus sur ce point-là, la France pose plutôt une question au Comité. En début de séance vous avez parlé de la relation ou de la coopération qu'il devait y avoir entre le Comité, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de Justice de l'Union Européenne. Vous parlez d'une relation et d'une coopération entre deux juridictions qui, par ailleurs, appliquent le principe de subsidiarité et son corollaire le principe de l'épuisement des voies de recours. Il ne s'agit pas d'imposer ce principe au Comité. Il s'agit de demander au Comité d'y réfléchir. La dernière réaction a été très intéressante à cet égard, car elle revenait à dire aux organisations : « certes si vous saisissez le Comité ce sera peut-être moins efficace en terme de résultats contraignants mais vous aurez plus de chance de voir le comité épouser votre cause ».

Pour en revenir à l'épuisement des voies de recours et donc au rôle du juge interne, on constate que celui-ci s'intéresse de plus en plus aux droits économiques et sociaux. Il fut un temps où effectivement

cela était moins le cas. Nous constatons, en France et dans beaucoup de pays, que de plus en plus, le juge interne prend les devants et donne une certaine effectivité aux droits sociaux. Peut-être pas tous les droits mais à tout le moins pour certains d'entre-eux.

Alors n'est-il pas de l'intérêt et du Comité et des organisations d'associer le juge interne ? Cela passe nécessairement par le respect du principe de l'épuisement des voies de recours. Parce que promouvoir la Charte sociale c'est aussi donner au juge interne la possibilité de promouvoir les droits qu'elle consacre. La Cour européenne des droits de l'homme est une juridiction qui a beaucoup plus de pouvoirs (vous m'excuserez de parler très directement, c'est aussi le but de notre discussion), que le Comité européen des Droits sociaux. Pour autant, la Cour européenne des droits de l'homme et les juges de Strasbourg se sont aussi d'une certaine manière servis des pouvoirs du juge national. Si la Convention européenne des Droits de l'Homme connaît l'audience qu'elle a, c'est aussi parce que les juges nationaux ont su, au-delà du caractère contraignant des dispositions de la Convention, en donner une interprétation intéressante pour les droits de l'homme.

Prenons le cas des mesures provisoires qui ont été évoquées tout à l'heure. Beaucoup, si ce n'est tous les Etats contestent le caractère obligatoire et juridictionnel de l'article 39 du règlement intérieur de la Cour, même si les Etats l'appliquent sauf quelques rares exceptions depuis l'arrêt Mamatkulov de 2005. Il existe une contestation et un réel débat sur la portée de ces mesures, que tout le monde connaît. Pourtant, le juge national français, en l'occurrence le Conseil d'Etat a, d'une certaine manière, permis de clore le débat au sein des juridictions administratives en énonçant que les mesures provisoires prononcées par la Cour européenne des droits de l'homme avaient une valeur obligatoire qui s'imposait à l'Etat français.

Alors, il ne s'agit pas de vouloir, absolument et à tout prix, exiger l'épuisement des voies de recours lorsqu'il s'agit de la Charte mais de reconnaître qu'il y a des exemples notamment en droit social, concernant le droit du travail où les juridictions sont actives et peuvent

suppléer une saisine automatique du Comité. Ce qui serait profitable aussi bien au Comité qu'aux organisations.

Et enfin, la question de la durée se pose peut-être avec moins de pertinence puisque les procédures ne sont pas aussi courtes qu'elles pourraient l'être devant le Comité européen des Droits sociaux. C'est une question qui est ouverte, c'est une discussion qui peut être ouverte, à mon avis.

En résumé, il ne s'agit pas de vouloir remettre en cause les droits issus de la Charte sociale et le droit de porter des réclamations devant le Comité. Mais je pense qu'il serait peut-être souhaitable, pour promouvoir la Charte, d'y associer un peu plus le juge national qui pourrait être un promoteur des droits ce qui permettrait aussi et surtout, au Comité, de s'occuper de manière plus efficace des questions qui ne trouvent pas de solutions en droit interne.

Jean-Michel BELORGEY (*Rapporteur Général du Comité européen des Droits sociaux*)

Je voudrais dire à ma compatriote que les questions qu'elle soulève, avec un évident souci de favoriser un dialogue dont je crois, comme elle, qu'il peut être extrêmement utile, faire gagner du temps, ces questions sont malheureusement, telles que nous les vivons, traitées de façon souvent un peu désordonnée par les pouvoirs publics de notre pays commun, et pas par eux seulement, mais par d'autres aussi. La France n'a jamais soulevé, dans les très nombreuses affaires pour lesquelles elle a été attraitée devant notre Comité, de fin de non-recevoir ou d'objection tirée de ce qu'il n'y avait pas eu épuisement de toutes les voies de recours nationales, sauf, étrangement, dans les affaires CESP. On ne nous a jamais dit cela pour l'autisme, on ne nous a jamais dit cela dans les affaires de droit du travail, peut-être dans des affaires de logement, mais ce n'est pas clair. C'est de fait l'originalité fondamentale de ce Comité de pouvoir être saisi à tout instant, sans exiger un quelconque épuisement des voies de recours : c'est cela qui fait la différence avec la Cour européenne des Droits de l'Homme. La question de l'épuisement des droits de recours a fait l'objet de

débats infinis avec les représentants de la France, et notamment l'Ambassadeur de la France pour les Droits de l'Homme, lorsqu'on s'est mis à rechercher quel type d'amélioration pouvait être apporté à la procédure de régulation des obligations contractées au titre des pactes des Nations Unies. Donc tout le monde sait, tout le monde, y compris les rédacteurs de mémoires, français ou autres, devant nous, que ce qui fait notre originalité, c'est qu'on peut nous saisir à tout instant, sans se préoccuper des autres voies de recours. C'est ce qui m'a permis, ainsi qu'à d'autres, cela n'a aucune originalité, de faire valoir devant des assemblées de juges constitutionnels, de membres de juridictions administratives suprêmes et de juridictions civiles suprêmes, que les réclamations collectives ont cette vertu de fonctionner un peu comme l'*impeachment* législatif ou comme le recours pour excès de pouvoir contre des actes réglementaires. Cette cause est donc entendue. L'autre sujet, ce sont les juges, les juges nationaux. Le sentiment que je souhaitais vivement exprimer, que d'autres en parlent ou non, parce que c'est au cœur de nos préoccupations, c'est que l'idéal serait que le juge national se regarde comme le juge ordinaire de l'application de la Charte, comme il l'est déjà, on explique toujours cela aux étudiants, de l'application du droit européen, les traités et le droit dérivé. Même pour la Convention européenne des Droits de l'Homme, cela n'a longtemps pas marché comme ça. Devant le Conseil d'Etat français, pendant des années, quand un avocat disait « Convention de sauvegarde », on lui répondait « de quoi vous parlez ? ». Ce n'est que lentement qu'a mûri la capacité de mes collègues à savoir lire la Convention européenne de sauvegarde, puis à l'appliquer. On n'en est pas là pour la Charte sociale. Dans certaines affaires telle celle concernant la prise en charge des mineurs étrangers en situation irrégulière (FIDH contre France), le Conseil d'Etat a, sur la requête du GISTI, jugé la même chose que nous, car, comme disait un de mes collègues très réputé, « on peut difficilement juger autre chose, mais ta Charte on ne la connaît pas, ton Comité encore moins ». Et c'est sur la base de la Convention de New York dont la juridiction a, pour l'occasion, découvert qu'un article qui n'était pas jusqu'alors jugé d'application directe, pouvait être d'application directe, que la

décision est intervenue. Une telle attitude n'est pas propre à la France. Ce n'est pas parce que l'on est français qu'il faut se jeter de la cendre sur la tête. Tous les pays, à l'exception de quelques uns, raisonnent de la même façon. Les Espagnols, je ne sais pas si c'est grâce à Luis, non il était encore au berceau, les Espagnols ont autrefois fait très bien. Ils font moins bien maintenant. Les Tchèques ont fait bien, une fois, par erreur. Le Professeur AKANDJI-KOMBÉ, vous le connaissez sans doute, qui est à l'université le grand maître de la Charte, qui est un des observateurs, à la fois très critique et très affectueux, de nos travaux et qui, quand il voit le mot Charte, les mots Comité européen des Droits sociaux, dans des décisions de justice, dans des conclusions d'avocats généraux, les piste, a écrit un très bel article « *Le tonnerre de Brest a fait long feu* », satisfaisant sa quête et faisant apparaître que la Cour de cassation française nous a enfin découverts, nous a découverts vingt ans après que nous ayons commencé d'exister, et a l'air d'y prendre goût montrant aussi que cette découverte a sans doute été d'autant plus facile qu'elle n'avait pas à appliquer notre texte, elle y a fait, c'est un progrès considérable, référence. En un mot les juges nationaux, sauf autrefois les Espagnols, (ils sont en ce moment dans une phase un peu moins dynamique, mais le dynamisme reviendra peut-être), les Tchèques (mais c'était par erreur) et une ou deux cours néerlandaises ou belges, (mais pas suprêmes), n'ont guère fait application de la Charte. Cela à partir de l'idée que la Charte n'est pas invocable directement par des personnes privées. Le Professeur AKANDJI-KOMBÉ a fait valoir, de façon, me semble-t-il, particulièrement pertinente, que cela peut, à la rigueur, se discuter, quand il s'agit de faire prévaloir des droits subjectifs, mais pas quand il s'agit de litiges sur la légalité, le respect de la hiérarchie des normes par des actes réglementaires. Car, en pareil cas, ce sont bien les obligations mutuelles des Etats qui sont en cause. Le Professeur AKANDJI-KOMBÉ dit encore, mais cela n'a pas encore réussi à rentrer dans toutes les têtes, c'est qu'il y a au moins un rôle s'agissant de la France, dans lequel le Conseil d'Etat, ne peut pas ignorer la Charte, c'est quand il agit comme conseiller du gouvernement. Vous connaissez, la formule qu'utilisent beaucoup de législations pour traiter de l'égal traitement : « les nationaux, les

ressortissants de l'Union européenne ainsi que ceux de l'Espace économique européen (éventuellement ceux de la Confédération Helvétique...)». Et les ressortissants des Etats parties à la Charte Sociale? Ils n'ont pas droit eux à un égal traitement? Si, si, bien sûr, ça va de soi, Mais cela ne devrait-il pas aussi aller de soi pour l'Europe, et pour l'Espace économique européen? En ce cas, pour eux non plus il n'y a pas rien à dire. Ou si on le dit pour eux, il faut le dire aussi pour ceux des Etats parties à la Charte. Le fait est qu'on n'a pas pris l'habitude de le dire. Jamais. Jusqu'à ce que, tout récemment, sous la pression d'un certain nombre d'obstinés n'ayant plus, compte tenu de leur âge, de craintes de se rendre impopulaires, et d'être exposés à des mesures de rétorsion, on réussisse à obtenir que soit glissée dans un certain nombre de textes une référence à la Charte. Donc, même sur le plan consultatif, en France au moins ça peine. Je n'évoquerai pas dans le détail le cas des cours suprêmes qui, non seulement n'appliquent pas la Charte, mais sont tellement loin de son esprit que nous serons obligés de le relever. Nous l'avons fait dans l'affaire slovène. C'était très gênant. Notre Présidente a peut-être été acclamée dans les rues de sa bourgade, mais je ne suis pas sûr que les juges slovènes lui aient fait la fête.

Luis JIMENA QUESADA (*Membre du Comité européen des Droits sociaux*)

Revenant à la question de l'épuisement des voies de recours je m'associe à tout ce qui a été dit par M. BELORGEY mais j'aimerais quand même ajouter certains éléments. Lorsqu'on fait le parallèle entre la Cour européenne des Droits de l'Homme et le Comité européen des Droits sociaux dans ces domaines, je vous assure que j'aime bien le parallélisme entre la Cour et le Comité et de nous comparer c'est très bien pour souligner le caractère contraignant de tout ce qu'on fait. La Charte est un traité international tout comme la Convention européenne des droits de l'homme, il y a des organes d'interprétation finale dans les deux traités internationaux. Mais il faut faire très attention à ce parallélisme lorsqu'on parle de la Cour et notamment le mécanisme de requête individuelle. Parce que ce n'est pas

la même chose. En fait, si on est sous l'angle du droit international, il est raisonnable bien sûr que si on parle d'une requête individuelle on épuise les voies de recours internes. Imaginons le nombre de milliers et de milliers de requêtes qui seraient présentées devant la Cour de Strasbourg si cette règle n'existait pas. Ce serait impossible de gérer cette situation. Mais dans le droit international y compris devant la Cour européenne des droits de l'homme, il y a d'autres procédures : requêtes interétatiques, compétence consultative, mais on connaît bien quel est le succès de ces deux mécanismes, il n'y a que les requêtes individuelles qui existent en pratique comme vous le savez alors que, comme il a été souligné ici, le Comité européen des Droits sociaux a un rôle plus actif, si vous voulez, de ce point de vue. Il faut faire très attention à ces points parce que même si on prend l'exemple de la Cour de justice de l'Union européenne, le renvoi préjudiciel c'est un mécanisme par le biais duquel, bien sûr, il ne faut pas épuiser les voies de recours. C'est là justement la collaboration entre les juges nationaux et une Cour internationale et là je crois qu'il ne faut pas se pencher sur le principe de subsidiarité ou même une sorte de « protection » des juges. Je crois qu'il faut parler surtout de la solution la plus correcte et la plus favorable au respect d'un traité ou dans ce cas au respect des droits sociaux. Je vous le dis même, grâce à mon expérience personnelle à l'échelle nationale en tant que juge des juridictions d'appel, une juridiction supérieure dans le domaine d'une région, les juges nationaux n'ont pas besoin d'être « protégés », si vous voulez, à l'échelle internationale et sur le plan politique en invoquant la subsidiarité et la souveraineté. Dans le domaine de la protection des droits de l'homme, les synergies entre les juridictions internationales et nationales dépassent les débats classiques sur les frontières. Le dialogue global des juges est une réalité. Parce que les juges nationaux aiment bien avoir des solutions internationales pour prendre leurs décisions. Je vous le dis sincèrement, si je trouve une décision de la Cour européenne ou, dans le cas présent, du Comité européen des Droits sociaux avant d'épuiser les voies de recours internes, moi en tant que juge administratif je serais très content de constater qu'il y a déjà une solution préalable, si vous voulez

préventive, et que je n'ai pas à faire cet effort d'application et d'interprétation d'un traité international qui, comme M. BELORGEY disait, est mal connu. C'est pour dire que cette sorte de conflit qu'on suggère parfois entre juges nationaux et juges internationaux, ça n'existe pas. Il y a cette collaboration. C'est pour cela qu'il me semble qu'il est plus important de mettre l'accent, non pas sur le système de requête individuelle auprès de la Cour européenne, mais sur d'autres systèmes (renvoi préjudiciel, etc.) où il n'y a pas de réticence, il y a vraiment une collaboration entre les juges nationaux et les juges internationaux. Et je vous assure, je vous parle de mon expérience, j'insiste encore une fois, en tant que juges nationaux nous ne sommes pas « vexés » lorsque nous avons une solution internationale préalable. Je pourrai dire même que la vertu du mécanisme de réclamations collectives c'est d'apporter une solution parfois même préventive permettant aux juges nationaux d'atteindre une solution plus correcte même sur le plan de la pratique du droit, du droit international qui, par ailleurs, fait partie de l'ordre juridique interne.

Bernard MARQUET (*Vice Président de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*)

Je viens d'un des quatre seuls pays qui n'ont pas ratifié la Charte sociale : Monaco. La Suisse, le Liechtenstein et Saint Marin non plus ne l'ont pas fait. Mais je suis au Conseil de l'Europe depuis fin 2004 et j'ai eu l'honneur d'être pendant trois ans le Président de la sous-commission de la Charte sociale de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille. Et aujourd'hui je me rappelle comment, avec stupeur, lors du 10^e anniversaire de la Charte sociale révisée, ayant été invité à représenter l'Assemblée, j'ai entendu M. BELORGEY, qui était alors Président du Comité européen des Droits sociaux, dire exactement la même chose qu'aujourd'hui. Donc, en tant qu'élu et même en tant que citoyen je suis choqué d'entendre qu'au sujet d'une Convention qui va avoir 50 ans et dont le texte révisé a 15 ans, on en est là.

Monaco n'a pas ratifié la Charte mais les juges de Monaco par curiosité, parce qu'ils ont le temps, l'appliquent même non ratifiée, mais dans d'autres pays ce n'est pas fait. Lors du 10^e anniversaire de la Charte sociale révisée, M. BELORGEY avait dit : « il faudrait que les Etats commencent à former les juges de leur pays à la Charte sociale ». Et j'entends encore aujourd'hui qu'il y a de ce côté-là des progrès à faire.

Alors il semble que la Charte sociale pose plus de problèmes aux pays qui l'ont ratifiée que la Convention européenne des droits de l'homme. Voilà ma réflexion et je suis toujours aussi étonné.

Ivan MINTAS (*Adjoint à la Représentante Permanente de la Croatie*)

Comme l'a dit M. BOILLAT dans son allocution en ouverture de cet atelier, ce n'est ni le temps ni le lieu d'examiner les questions de fond abordées dans telle ou telle décision. Je me limiterai donc à de brèves observations ; nous présenterons des informations plus détaillées à la réunion du Comité des Ministres qui traitera de ce point.

En réponse à M. STANGOS, permettez-moi simplement d'apporter quelques précisions. Le programme d'aide au logement destiné aux anciens titulaires de droits d'occupation constitue en réalité un élément d'un processus complexe de rapatriement en Croatie de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur du pays. Nous avons investi plus de 5,3 milliards d'euros pour l'ensemble de ce processus, ce qui représente une somme assez considérable pour un pays dont le budget annuel est de l'ordre de 17 milliards d'euros.

Nous avons mis en place un mécanisme concret d'aide au logement pour les anciens titulaires de droits d'occupation. Ce mécanisme donne à chacun de ceux qui détenaient des anciens droits d'occupation et n'ont pas encore trouvé de solution d'hébergement durable la possibilité de revenir en Croatie.

S'agissant de la critique formulée par le Comité quant à la lenteur d'exécution de ce programme, nous avons effectivement dû faire face, de temps à autre, à un certain nombre de difficultés matérielles – restrictions budgétaires, manque de coordination avec les collectivités

locales, et ainsi de suite. Les premières années, cela a posé un léger problème, mais la mise en œuvre du programme s'est accélérée depuis 2007. Nous nous sommes également trouvés confrontés à des obstacles inattendus: ainsi, un certain nombre de logements, pourtant attribués, n'ont pas été occupés ni réellement utilisés par ceux qui en avaient fait la demande.

Pour autant, notre engagement a été clairement affirmé. Malgré les mesures d'austérité, la Croatie a augmenté de 64 % l'enveloppe budgétaire affectée cette année au programme d'aide au logement. Un plan d'action révisé a été adopté en juin; axé sur des objectifs clairement définis et mesurables, il tend également à une plus grande transparence dans leur mise en œuvre.

Nous avons décidé de donner aux personnes nécessiteuses la possibilité de racheter des logements de l'État à des conditions préférentielles. Cette proposition entend répondre à des situations individuelles particulières et permet aux réfugiés d'obtenir un abattement spécial, chaque année pour laquelle ils peuvent justifier de ce statut étant multipliée par un coefficient donné. Il est également possible de racheter ces appartements en étalant le paiement sur les vingt prochaines années.

Ces mesures – et d'autres encore – devraient, nous semble-t-il, répondre directement aux préoccupations du Comité. Il va sans dire que nous fournirons des informations plus détaillées lors de la réunion du Comité des Ministres.



Professeur Polonca KONÇAR,
Présidente du Comité européen des Droits sociaux,

M. Régis BRILLAT,
Secrétaire Exécutif du Comité européen des Droits sociaux,

M. Jean-Michel BELORGEY,
Rapporteur Général du Comité européen des Droits sociaux

2^e Partie de la réunion :
Développements récents
de la procédure de réclamations collectives
de la Charte sociale européenne

Présentation du Professeur Andrzej SWIATKOWSKI (*Vice Président du Comité européen des Droits sociaux*)

L'exposé que je vais vous présenter portera sur quatre affaires qui concernent les droits sociaux des Roms, et plus précisément le droit à l'assistance sociale protégé par l'article 13, le droit de la famille à la protection sociale, juridique et économique garanti par l'article 16, le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale inscrit à l'article 30, le droit au logement visé à l'article 31 et le droit à la non-discrimination en raison de l'origine sociale consacré par l'article E.

C'est un grand honneur et un privilège pour moi que de vous rappeler dans les grandes lignes ces quatre réclamations, et j'entends par là aussi rendre hommage à notre très chère collègue et amie, M^{me} Polonca KONČAR. La première affaire est la réclamation n° 48/2008 opposant le Centre européen des Droits des Roms à la Bulgarie.

Cette réclamation a été déposée à la suite de modifications apportées en 2006 et 2008 à la loi relative à l'assistance sociale, qui ont eu pour effet de ramener de 18 à 12 mois, puis à 6 mois, la durée des aides et de priver les Roms du bénéfice de l'assistance sociale, en violation de l'article 13 lu en combinaison avec l'article E. Le Gouvernement s'est borné à déclarer que ces modifications n'étaient en rien discriminatoires à l'égard des Roms et avaient pour objectif d'améliorer l'intégration sur le marché du travail (paragraphe 34 de la décision sur le bien-fondé de la réclamation collective).

Le Comité a estimé que les modifications législatives avaient bel et bien un impact considérable sur les Roms, car les statistiques

montraient que les familles roms étaient tributaires de l'assistance sociale. Nous avons ici affaire, sous cet angle, à un cas de discrimination indirecte, ce qui a conduit le Comité à conclure à l'unanimité de ses membres à une violation de l'article 13§1, et à estimer à la majorité de ses membres qu'il n'y avait pas lieu d'examiner la violation alléguée de l'article E. Deux opinions séparées ont été formulées, à laquelle se sont raliés trois membres du Comité.

La seconde affaire – la réclamation n° 49/2008 formée par le *International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS)* contre la Grèce – portait sur l'article 16. L'organisation réclamante se plaignait de ce que le Gouvernement grec continuait d'expulser des Roms par la force sans offrir de solutions d'hébergement convenables – premier grief – et de ce qu'un nombre important de Roms vivaient dans des conditions inacceptables et étaient soumis à une discrimination en termes d'accès au logement.

Le premier problème ici soulevé concernait le niveau insuffisant du logement. Selon le réclamant, le budget consacré aux prêts immobiliers n'avait été dépensé qu'à hauteur de 17 % (paragraphe 20 de la décision). Seuls les Roms qui possédaient déjà un terrain et détenaient une attestation de résidence permanente pouvaient solliciter un prêt. Le Comité a conclu, au paragraphe 35 de sa décision, à une violation de l'article 16 en raison de l'insuffisance de logements permanents pour une certaine partie de la population. Des informations émanant de sources nationales et internationales démontraient que les Roms continuaient de vivre dans des campements ne répondant pas aux normes minimales, dans des conditions dont il était largement fait état dans ce même paragraphe 35. L'un des points les plus importants de la décision est son paragraphe 40, dans lequel le Comité a indiqué que, dans le cas des Roms, le fait d'assurer un traitement identique ne constituait pas un moyen de protection suffisant contre toute discrimination. Il a de ce fait conclu au non-respect de l'article 16.

Dans sa deuxième allégation, l'organisation réclamante maintenait que les Roms étaient systématiquement expulsés des sites qu'ils occupaient sans qu'ils aient été préalablement consultés, qu'ils

n'avaient pas accès à des voies de recours effectives, et qu'une solution de relogement convenable leur était rarement proposée. De son côté, le Gouvernement soutenait que les Roms étaient uniquement expulsés des terrains qu'ils occupaient illégalement. La position du Comité sur ce point se trouve énoncée aux paragraphes 55 à 58 de la décision. Il y est dit que les critères de l'occupation illégale doivent être précis et que les expulsions doivent être justifiées. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a été abondamment citée dans cette décision. Des éléments de preuve attestant de la réalité des expulsions ont été repris en son paragraphe 61. Le Gouvernement n'a en fait pas vraiment fait de commentaires, ce qui constitue pour le Comité un grave problème sur le plan juridique. Dans ce genre d'affaires, il est fréquent que les autorités mises en cause par de très graves allégations s'abstiennent simplement de tout commentaire. Des recours juridiques contre les expulsions existent pourtant, mais, de l'avis du Comité, les Roms ignorent quels sont leurs droits. Et le Comité de conclure ici aussi, à l'unanimité de ses membres, à une violation de l'article 16 de la Charte.

La troisième affaire, à savoir la réclamation n° 51/2008 opposant le CEDR (Centre européen des Droits des Roms) à la France, portait sur les articles 16, 30, 31 (en liaison avec l'article E) et 19§4. Elle avait trait à l'exclusion sociale et à la discrimination raciale dont sont victimes les gens du voyage en raison du nombre insuffisant d'aires d'accueil ou des mauvaises conditions de vie dans les aires existantes. Selon le CEDR, la France n'avait pas pris les mesures nécessaires pour améliorer les conditions de vie des migrants roms. Le Gouvernement s'est contenté de répondre que les autorités françaises mettaient tout en œuvre pour répondre aux besoins des Roms. Dans la première partie de sa décision, le Comité s'est intéressé à la violation alléguée de l'article 31§1. L'organisation auteur de la réclamation soutenait qu'il n'y avait pas suffisamment d'aires d'accueil pour le séjour et/ou – je pense que cela varie selon le cas – le passage de gens du voyage. Elle déplorait que les populations locales manifestent bien souvent une hostilité à l'encontre des gens du voyage et pointait du doigt une

absence de volonté politique des municipalités pour ce qui est des droits particuliers concernant leur accueil. Le Gouvernement s'est borné à indiquer que 50 % des places prévues avaient été réalisées. Le Comité a estimé que la mise en œuvre des programmes pour l'accueil des gens du voyage était insuffisante – le Gouvernement ayant lui-même admis qu'il manquait 50 % des places. Il a aussi constaté que les aires d'accueil ne respectaient pas les normes légales – un seul WC pour 120 personnes, par exemple, comme on peut le lire au paragraphe 42 de la décision. Ces aires étaient mal gérées : leur gestion était confiée aux municipalités, mais la fermeture des mairies les samedis et dimanches gênait considérablement les arrivées et départs ces jours-là. En plus le CEDR invoquait des difficultés d'accès au logement dues au fait que les autorités ne considéraient pas les caravanes comme un logement régulier et ordinaire. Les propriétaires de caravanes ne pouvaient prétendre aux aides au logement et autres formes de subventions pour aménager des terrains destinés aux familles. Il ressortait également que les caravanes n'étaient pas soumises au permis de construire, de sorte qu'elles ne répondaient pas aux conditions requises pour bénéficier des aides au logement. L'achat d'une caravane ne donnait donc pas droit aux prêts au logement ni à aucun crédit ou autre forme d'assistance. Sur la violation de l'article 31§2, la réclamation faisait état de graves sanctions en cas d'occupation illégale d'un terrain (six mois de prison) ou de stationnement illégal (suspension de trois ans du permis de conduire). L'organisation réclamante soutenait par ailleurs que les procédures d'expulsion étaient contraires au principe de la présomption d'innocence. L'arrêté d'expulsion pouvait être pris par le préfet en l'absence des intéressés, le recours possible devant le tribunal administratif n'ayant de surcroît pas d'effet suspensif. Le Comité a estimé que le Gouvernement n'avait fourni aucun élément qui vienne réfuter ces arguments.

Le point suivant de la réclamation portait sur la violation de l'article E en liaison avec l'article 31. Selon le CEDR, le nombre insuffisant d'aires d'accueil, les conditions de vie déplorables dans ces aires et

les procédures d'expulsion inéquitables visaient les Roms, ce qui revenait à exercer une discrimination raciale. Ici encore, le Comité a jugé que le fait d'assurer un traitement identique ne constituait pas un moyen de protection suffisant. Ce message, essentiel, a donc été une nouvelle fois mis en avant. L'article E pose l'obligation de prendre en considération les différences qui caractérisent le mode de vie et les habitudes de la plus importante minorité ethnique d'Europe – forte, dans le cas présent, de 10 à 12 000 personnes. Constatant que les autorités françaises n'en avaient pas tenu compte, le Comité a été contraint de statuer que l'on était en présence d'un cas très clair de discrimination. Concernant la violation de l'article 16 combiné à l'article E, l'organisation réclamante invoquait le manque de logements adéquats adaptés aux besoins des familles; la décision négative rendue sous l'angle de l'article 31 combiné à l'article E a entraîné automatiquement une conclusion négative sous l'angle de l'article 16 en liaison avec l'article E. Pour l'article 30, le CEDR faisait valoir l'absence de politique nationale à l'égard des familles de gens du voyage, ce qui favorisait au bout du compte leur exclusion sociale. Le Comité a considéré que la France n'avait pas défini une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale. A propos cette fois de la violation de l'article E en liaison avec l'article 30, le réclamant soutenait que les gens du voyage faisaient l'objet d'une discrimination en ce qu'ils n'étaient autorisés à voter aux élections locales qu'à la condition de détenir un titre de circulation et d'être rattachés depuis au moins trois ans à une commune donnée, et pour autant que le nombre de gens du voyage ne dépasse pas 3 % du corps électoral de la commune en question. Le Comité a estimé que la différence de traitement entre les gens du voyage et le reste de la population locale ne reposait pas sur une justification objective et raisonnable, de sorte qu'il y avait là un cas manifeste de discrimination directe. Concernant le non-respect de l'article 1954, il apparaissait à l'organisation auteur de la réclamation que les violations précitées visaient les migrants roms en situation régulière originaires d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe; le Comité a indiqué que les

migrants roms étaient indubitablement affectés par l'absence de réaction des autorités françaises. Les membres du Comité ont donc une nouvelle fois conclu à l'unanimité qu'il y avait eu violation de toutes les dispositions de la Charte invoquées dans la réclamation.

Dans la dernière affaire, à savoir la réclamation n° 58 formée par le COHRE (Centre sur les droits au logement et les expulsions) contre l'Italie, le Comité a eu à se prononcer sur une violation des articles 16, 19§§1, 4 et 8, 30, 31§§1, 2 et 3, et E de la Charte révisée. Le réclamant affirmait, sous l'angle de l'article E combiné à l'article 31, que les Roms vivaient en des lieux marqués par l'exclusion sociale, dans des conditions déplorables, à l'écart du reste de la population, et ce en raison des « mesures de sécurité » mises en place par le Gouvernement italien. Pour le Comité, les conditions de vie des Roms s'étaient détériorées à la suite de l'adoption de ces mesures. Il a estimé que cette situation constituait une stigmatisation et un traitement discriminatoire. S'agissant de la violation de l'article E combiné à l'article 31§2, le COHRE soutenait que les mesures de sécurité avaient conduit à une augmentation du nombre d'expulsions et des actes de violence visant des campements Roms et Sintis. Aux yeux du Comité, ces expulsions avaient été opérées sans que soit respectée la dignité des personnes concernées et sans que leur soient proposées des solutions de relogement. Concernant la violation de l'article E en liaison avec l'article 31§3, le réclamant reprochait aux autorités italiennes leur incapacité à mettre à la disposition des Roms et Sintis des logements permanents d'une qualité acceptable. Le Comité a estimé que rien ne permettait d'établir que le Gouvernement a pris des mesures positives ; les autorités italiennes n'avaient pas démontré, ni dans la procédure écrite ni lors de l'audition publique, avoir fait un quelconque effort pour mener une politique cohérente pour lutter contre la pauvreté, prévenir la discrimination et promouvoir un accès effectif au logement en faveur des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale (paragraphe 102 de la décision). Le Comité a considéré que les procédures d'identification des Roms et des Sintis s'étaient traduites par une ingérence dans la vie

privée et familiale des intéressés (paragraphe 126). Il a reproché aux autorités italiennes de tolérer le recours à des propos et discours politiques xénophobes à l'encontre des Roms et des Sintis. Contestées par l'organisation réclamante, les mesures de sécurité auxquelles avait eu recours le Gouvernement italien avaient instauré un cadre juridique discriminatoire qui autorisait même l'expulsion de citoyens italiens ou de ressortissants d'autres Etats de l'UE d'origine rom (paragraphe 158). Les membres du Comité ont considéré à l'unanimité, en s'appuyant sur les huit motifs juridiques énoncés au paragraphe 162 de la décision sur le bien-fondé de la réclamation, que le Gouvernement italien avait enfreint la totalité des dispositions invoquées de la Charte – article 31§§1 à 3, article 16, article 19§§1, 4 et 8, article 30 et article E.

Pour terminer, permettez-moi simplement de rappeler que les Roms forment la plus grande minorité sur le territoire européen. Les événements qui ont eu lieu récemment en France, avec le démantèlement de plusieurs centaines de campements officiels et la reconduite à la frontière de ressortissants communautaires principalement originaires de Roumanie et de Bulgarie, ont suscité de vives réactions de la part des autorités de l'UE. Dans un discours prononcé le 20 octobre de cette année, la Commissaire européenne à la Justice, aux Droits fondamentaux et à la Citoyenneté a lancé un message limpide : l'intégration des Roms en Europe ne peut plus attendre, a-t-elle déclaré, avant d'ajouter : « Donnons aux Roms le droit d'étudier, et ils apprendront ; donnons-leur une chance de trouver un emploi, et ils travailleront ». Alors, donnons-leur aussi une chance de vivre dans ces aires d'accueil spéciales, ou donnons à ceux qui ne veulent pas conserver leur mode de vie la chance de se sédentariser, et abstenons-nous de toute discrimination à leur égard.

Les réclamations collectives que je viens de mentionner et qui traitent des droits sociaux des Roms montrent à l'évidence que le Comité européen des droits sociaux présidé par notre collègue Polonca KONČAR contribue très activement à l'intégration et au bien-être des Roms en Europe.

Régis BRILLAT (*Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux*)

Je vous remercie pour cette présentation de décisions extrêmement complexes mais qui montrent toute l'importance et toute la complexité des Droits de la Charte. Avant que l'on commence, je voudrais présenter des excuses à M. ATHANASSIU de ne pas lui avoir donné la parole tout à l'heure puisqu'il voulait la prendre et que je lui avais demandé de patienter un petit peu.

Alexandru ATHANASSIU (*Membre du Comité européen des Droits sociaux*)

Je voulais parler avant la pause mais incité par le discours de notre collègue M. SWIATKOWSKI sur la question des Roms, je vais ajouter quelque chose en tant que rapporteur dans une réclamation de la Fédération internationale des Droits de l'Homme (FIDH) contre la Belgique. Bien entendu, le sujet est brûlant et comme on dit en France « les sujets brûlants sont à prendre avec froideur ». Donc la question des Roms pose beaucoup de problèmes. Mais je crois que l'intérêt de cette rencontre, est de rassembler d'un côté les réclamants, d'un autre côté les Etats qui se défendent et d'un troisième côté les juges. Ce type de dialogue tripartite est extrêmement utile pour mieux se connaître, pour voir comment la jurisprudence du Comité s'est développée et même s'est consolidée. A cet égard, je veux rendre hommage à mon tour à la Présidente qui, malheureusement, nous quitte dans quelques jours, du point de vue institutionnel pas du point de vue humain, bien entendu. Elle sera toujours dans nos âmes dans une position bien précise où l'appréciation se combine avec les bons sentiments qu'elle nous inspire.

Le Comité, même s'il est peu mis en valeur et peu visible, a consolidé une jurisprudence assez forte. Ainsi la Cour européenne de justice a commencé à observer la jurisprudence du Comité. De ce point de vue je vous invite à réfléchir aux aspects suivants :

- Premièrement, pourquoi un organisme qui a fait valoir sa virtuosité reste une œuvre inachevée ? Mon sentiment est qu'il y a

une grande fracture entre la solidité des arguments de la jurisprudence du Comité et les effets de ses décisions. Toute cette jurisprudence, qui est bien fondée, qui répond aux exigences et aux besoins, n'a pratiquement aucun effet. On n'aboutit pas à des résultats concrets. Pourquoi? La première réponse est qu'il y a une timidité même des organisations non-gouvernementales de faire valoir, en tant que droit subjectif, dans des litiges individuels, les solutions obtenues dans les réclamations collectives.

- La deuxième question: il y a beaucoup de législations, pratiquement toutes les législations, où il y a deux dispositions fondamentales. La première, est que l'ordre juridique international, en ce qui concerne les droits de l'homme, a primauté sur l'ordre juridique interne. Dans la Constitution roumaine un article dit explicitement ça. Deuxièmement, comment est-il possible, que devant le juge – et notre amie française nous le disait – on ne puisse pas invoquer la jurisprudence du Comité qui complète un traité international, la Charte sociale, ratifiée par l'Etat qui est mis en cause? Déjà, dans la pratique de nos pays, on invoque devant le juge de première instance les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, et celles de la Cour européenne de justice. Pourquoi ne pas invoquer aussi la jurisprudence du Comité qui complète un traité qui, par la ratification faite par chaque Etat, est devenu partie de l'ordre juridique interne? Pourquoi pas? Mon sentiment est que le Comité travaille bien et je ne fais pas de prosélytisme ici. Il y a certes encore des choses à améliorer mais il travaille bien et les décisions sont un miroir qui reflète très bien ce qu'il fait, dans le sens de l'esprit de la Charte. D'un autre côté il y a l'obligation de faire valoir, faire de la publicité, d'avoir l'appui du Conseil de l'Europe, beaucoup plus, puisqu'on ne connaît pas la Charte sociale. On ne la connaît pas. M. le député en est un témoin vivant, mais il n'ose pas le dire. D'un autre côté, je tiens à féliciter les plaignants pas seulement pour leur courage, pas seulement pour la compétence manifeste qui résulte de vos réclamations,

mais aussi pour les succès obtenus. J'aimerais bien aussi en discuter avec des représentants des syndicats, puisque les syndicats dans chaque pays doivent faire cette œuvre de publicité de la Charte, de publicité de la jurisprudence du Comité et de soutenir dans des litiges individuels les différents travailleurs au moment où ils réclament des droits qui sont déjà établis dans les décisions du Comité. Je crois que nous devons faire un effort, un effort commun pour que la Charte soit mieux connue, tout comme l'activité du Comité en tant qu'organe, pas les membres qui le composent, puisque cela change ; les hommes passent les grandes décisions restent. Ce qui est important c'est d'achever ce chemin, ce chemin entre des décisions quasi judiciaires et les effets de celles-ci puisque nous avons des exercices de virtuosité qui n'aboutissent pratiquement à rien. Nous ne pouvons pas condamner à des compensations, utiliser les décisions des réclamations collectives pour obtenir des dommages et intérêts, des compensations pour chaque personne qui frappée par la législation contraire à la Charte sociale.

Je crois que cela vaut la peine, que cela vaut un effort commun puisque c'est très encourageant. Je félicite une fois de plus la Présidente d'avoir choisi ce Thème 1 sur le droit au logement : l'exemple des réclamations. Je crois que c'est le moyen de rendre la Charte vivante ; pas à travers le système de rapports mais à travers les réclamations collectives. Nous devons tous faire des efforts afin que beaucoup plus d'Etats ratifient le Protocole concernant les réclamations collectives puisque la matière vivante de la Charte sociale se trouve essentiellement dans ce mécanisme.

Athanasios DENDOULIS (*Représentant Permanent de la Grèce auprès du Conseil de l'Europe*)

Je voudrais tout d'abord saisir l'occasion qui m'est ici donnée pour féliciter M^{me} KONČAR du remarquable travail qu'elle a accompli en tant que Présidente du Comité et pour lui adresser, au nom de mon

pays, tous mes vœux de réussite. Je ne m'engagerai pas dans un débat de fond, car mes autorités feront connaître leur position en temps voulu au Comité concernant la réclamation en cause; qu'il me soit simplement permis de répondre aux points soulevés par M. SWIATKOWSKI à propos de la réclamation n° 49.

Je commencerai par la question des Roms, actuellement si controversée en Europe. Chacun sait que les Roms ne forment pas un groupe homogène au niveau européen, voire dans un même pays. C'est le cas en Grèce, où les Roms ne vivent pas tous dans des campements. En réalité, seule une très petite proportion préfère habiter dans des campements et ne souhaite pas s'intégrer; il est surprenant que le Comité, qui est au fait de la situation dans tous les Etats membres, semble ignorer cet aspect. Je voudrais vous relater, à titre d'exemple, ce qui s'est passé il y a 3 ans dans certains campements en Grèce. Les autorités avaient mis à la disposition de Roms qui vivaient dans des campements quelque 350 logements dans la banlieue de Patras et environ 700 autres en périphérie de Volos; un mois après s'y être installés, il a été rapporté que les Roms auraient pillé et vidé ces habitations, et vendu sur les marchés ce qu'ils avaient ainsi récupéré, et s'étaient réinstallés dans les campements. Cela ne signifie pas que nous ne devons pas tout faire pour tenter de les convaincre de s'intégrer, mais il s'agit d'un aspect du problème qu'il convient de prendre en considération. Mais je suis convaincu que la réponse détaillée à votre décision sera portée à votre attention.

Le deuxième point que vous avez soulevé concerne les expulsions. En Grèce, comme dans tout pays démocratique, aucune expulsion ne peut intervenir sans une décision de justice et que celui qui fait l'objet d'une telle mesure ordonnée par un tribunal a parfaitement le droit de faire appel de cette décision, comme chaque citoyen et chaque être humain qui se trouve – du moins pour ce qui concerne la Grèce – sur le territoire grec. C'est là aussi un point dont vous devriez tenir compte. Mais je suis sûr que les amples explications en réponse à votre décision seront prises en considération.

Freek SPINNEWIJN – (*Directeur, Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA)*)

Nous devons nous attacher davantage à faire en sorte que les décisions soient suivies d'actions concrètes. Mais ces actions, il nous faut les mener ensemble. Nous ne devons pas sous-estimer les limites de nos capacités en termes de savoir-faire, de réseaux, ou encore de financement dont disposent les ONG européennes comme celle pour laquelle je travaille. Nous ne sommes pas, je le répète, un réseau d'experts juridiques à l'image de celui de mon collègue ; nous regroupons des prestataires de services sociaux et nous aimerions constituer un réseau d'experts juridiques qui puissent traduire la jurisprudence et l'intégrer dans les procédures contentieuses nationales, mais cela nécessite du temps et de l'argent. M. BRILLAT sait que nous avons récemment pris une initiative, après l'expérience – positive – que nous avons acquise à l'issue de nos deux réclamations collectives : nous avons créé un réseau que nous avons baptisé Housing Rights Watch. L'idée est ici de rassembler tous ceux qui maîtrisent les procédures contentieuses au niveau national afin qu'ils exploitent la jurisprudence européenne, mais ce n'est pas simple et il faut des moyens. Si le Conseil de l'Europe voulait aider des organisations comme la FEANTSA à mettre sur pied ce genre de réseaux, cela ferait indubitablement une grande différence. Une mesure sans doute plus simple à mettre en œuvre serait d'améliorer la communication des décisions et de mieux les faire connaître.

Tel est le sentiment que je tire de mon expérience en la matière, et il se peut qu'il y ait au Conseil de l'Europe des obstacles que je ne devine ou ne comprends pas parfaitement. Le fait est qu'en termes de communication, mon organisation s'est sentie bien seule pour faire connaître au public ces décisions. Peut-être l'issue des réclamations collectives pourrait-elle faire l'objet d'une stratégie de communication plus développée – cela ferait également une grande différence. La présence des ONG autour de cette table montre, me semble-t-il, que nous sommes désireux d'intensifier nos efforts pour améliorer le suivi des décisions, mais il est très difficile d'agir seul.

Andrzej SWIATKOWSKI – (*Vice Président du Comité européen des Droits sociaux*):

Permettez-moi, Monsieur l'Ambassadeur, de préciser que nous ne nous occupons pas seulement de ce qui se passe en Grèce. Selon les chiffres donnés par le Commissaire européen, on dénombrait 265 000 Roms dans l'Union européenne. L'affaire dont nous avons été saisis dénonçait le fait que la promesse d'aménager une centaine de nouveaux sites pour accueillir des Roms et d'y construire 4 000 nouveaux logements avait finalement abouti à la réalisation, en tout et pour tout, de quatre campements permanents comprenant 185 maisons. Peu importe de savoir si nous nous sommes ou non limités à examiner la réclamation introduite par cette association internationale afin de défendre les intérêts de la minorité ethnique; ce qui compte, c'est de ne pas traiter les Roms comme tout un chacun en Europe. Je n'ai pas dit dans mon intervention que, pour peu que l'on donne aux Roms une chance, ils vivraient comme nous, comme vous et moi, comme tous ceux qui sont ici présents; j'ai dit que nous devons nous intéresser à leur sort et les allégations soulevées dans les affaires mettant en cause les autorités françaises, italiennes et grecques viennent de ce qu'elles cherchent à traiter les Roms comme le reste de la population, qu'elles qualifient simplement de «majoritaire», et non comme le groupe minoritaire le plus important.

Ce qui nous distingue, c'est que nous n'avons pas la même interprétation de la notion d'égalité des chances. Je me référerai ici à Aristote, pour qui il faut traiter les individus de manière parfaitement égale à condition qu'ils soient réellement égaux. Nous nous devons de traiter différemment ceux qui ont subi dans le passé et continuent de subir, aujourd'hui encore, des discriminations, et nous exigeons des gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe qu'ils les traitent autrement. Nous ne les encourageons pas même à mettre en place une sorte de traitement préférentiel, à l'image de la politique qu'avait menée en son temps le gouvernement de John Fitzgerald Kennedy aux Etats-Unis afin de donner leur chance aux minorités noires discriminées. Pour ce qui concerne les expulsions, le Comité

est bien conscient que certains droits sont entourés de garanties. Le problème vient de ce que ceux qui appartiennent au groupe minoritaire ne peuvent les exercer. Et c'est là toute la difficulté. Il faut que les gouvernements mettent à disposition des intéressés des services gratuits qui leur permettent simplement de mieux comprendre ce qu'il en est et de s'opposer à ces décisions franchement discriminatoires.

Rüçhan IŞIK (*Membre du Comité européen des Droits sociaux*)

Je n'ai pas eu l'occasion de prendre la parole lors de la première session, mais il existe des similitudes entre les deux affaires dans la façon dont ont été pensées les décisions du Comité sur le bien-fondé des réclamations. Il ne s'agit pas d'un problème d'interprétation – elle ne change pas. Sur le problème du logement, par exemple, pour lequel l'article 31 a été invoqué, on s'aperçoit que la teneur des décisions sur le bien-fondé n'a cessé d'évoluer dans un sens positif. Cela ressort très clairement lorsque l'on compare le nombre de mots-clés utilisés dans cinq ou six réclamations qui concernent essentiellement les mêmes ONG ou qui portent sur la question du logement dans différents pays. Le Comité a élargi son approche : il commence à ne plus voir seulement le problème du logement comme une question qui concerne la famille et les membres qui la composent ; il l'envisage aussi sous d'autres aspects, à savoir le logement proprement dit, l'insalubrité, l'expulsion, les conditions de vie, sans oublier les difficultés des sans-abri qui vivent seuls – foyers d'accueil ou construction de logements sociaux, et attribution de ces logements. Ce sont là autant de termes nouveaux que l'on trouve dans les décisions du Comité, sur lesquels j'attire l'attention des gouvernements comme des ONG ; ils devraient indiquer s'ils souscrivent à cette façon de procéder, qui consiste à ne pas se cantonner à la notion étroite de logements destinés aux familles et à examiner aussi la situation de ceux qui vivent seuls, à tout âge de la vie – y compris durant la vieillesse.

Christos GIAKOUMOPOULOS (*Directeur des Monitorings, Direction Générale des Droits de l'homme et des Affaires juridiques, Conseil de l'Europe*)

Je voulais, à l'occasion des questions qui ont été posées, faire quelques réflexions générales.

Il ne fait pas de doute que les réclamations collectives sont le moyen le plus important pour contrôler la mise en œuvre des obligations des Etats parties à la Charte. Si on faisait un bilan, on verrait que les réclamations collectives ont contribué à un développement important de l'interprétation des dispositions de la Charte et des obligations concrètes des Etats membres au regard de la Charte par un examen concret de la façon dont ces dispositions sont appliquées à des situations précises. Il en est résulté un impact plus important que celui de la procédure de suivi des rapports. Ce n'est donc pas sans intérêt de voir, dans la perspective aussi du 50^e anniversaire, comment les éléments positifs du mécanisme de réclamations collectives peuvent être développés par une approche stratégique de toutes les parties prenantes : les Etats, le Conseil de l'Europe en tant qu'organisation internationale, le Comité européen des Droits sociaux, les organisations réclamantes. Il s'agira de voir comment ce mécanisme peut être développé davantage, comment on peut utiliser son expérience dans le cadre du mécanisme des rapports et comment certains problèmes identifiés peuvent être dépassés – je pense notamment au suivi efficace des décisions du Comité européen des Droits sociaux par le Comité des Ministres et par les Etats membres.

Je suis profondément convaincu, que dans les années à venir, nous aurons de plus en plus de questions qui toucheront les droits sociaux. Ce n'est pas seulement un effet de la crise mais aussi l'effet des changements de nos sociétés, que ce soit parce que leur composition devient plus diverse, mais aussi à cause de leur vieillissement. Comment ces sociétés vont-elles mettre en œuvre ces garanties minimales que sont les droits sociaux, comment vont-ils être plus intégrés, plus cohérents ? Les conflits qui vont être générés dans ce domaine, que ce soit des conflits d'ordre social ou juridique, vont être canalisés, d'une manière ou d'une autre, vers des institutions, y compris européennes et internationales. Il me semble qu'il est dans l'intérêt de tous de ne pas laisser ces conflits prendre la forme de litige devant la Cour européenne des droits de l'homme comme, par exemple, c'est le cas des affaires concernant l'éducation des enfants

Roms. La Cour n'est en effet pas équipée pour traiter ces questions, au moins pas dans les délais qui s'imposent et n'a pas de rôle préventif, alors que c'est précisément de cet aspect préventif des violations que nos sociétés ont besoin. Il faut donc chercher une alternative à l'éventualité d'une avalanche d'affaires qui pourraient arriver devant la Cour, non pas sous la forme de « *class action* » mais sous la forme de requêtes individuelles et le Comité européen des Droits sociaux grâce à la procédure de réclamations collectives, étant plus souple, plus rapide et plus accessible, me semble constituer une telle alternative. Ceci est un point important à étudier dans la perspective du 50^e anniversaire de la Charte mais aussi dans le processus du suivi de la conférence d'Interlaken.

Comment exploiter pleinement les résultats et la procédure de réclamations collectives ? C'est une question qui s'adresse d'abord aux réclamants : Une stratégie de réclamations collectives est-elle souhaitable, voire nécessaire ? Cela implique une coordination, or la coordination coûte du temps, de l'argent et de l'énergie et présuppose un transfert de connaissances et de *know-how*. Mais cette question s'adresse aussi aux Etats membres et au Conseil de l'Europe en tant qu'organisation intergouvernementale. Il faut sur ce point rappeler que les droits de l'homme ne s'arrêtent pas à la Cour européenne des Droits de l'homme, qu'il existe d'autres problèmes de droits de l'homme qui touchent parfois des masses de gens beaucoup plus importantes et qu'il en va de la *deep security* de nos démocraties, comme le souligne le Secrétaire général. Ceci impose une politique plus pointue, plus focalisée, plus virulente de promotion des droits sociaux de la part de l'Organisation.

Enfin, il faut aussi voir comment cette procédure va s'articuler avec le développement d'une jurisprudence éventuelle de la Cour de justice de l'Union européenne sur la base de la Charte des droits fondamentaux laquelle – faut-il encore le rappeler ? – s'inspire directement de la Charte sociale. La Cour de justice de l'Union, avec la Commission, le Conseil et le Parlement, développera les principes d'une politique qui vise à répondre aux défis de nos sociétés. Le Comité européen

des Droits sociaux et le Conseil de l'Europe ont par définition un mot à dire en cette matière ; par conséquent, le dialogue structuré et constructif entre la Cour de l'Union et le Comité devient, tout comme celui entre l'Union et le Conseil, un élément de la réponse efficace à ces défis. Merci.

Jean-Etienne KAUTZMANN (*Représentation du Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR) de l'ONU à Strasbourg*)

Je voudrais d'abord remercier le Comité et son Secrétariat d'avoir invité le HCR à participer à cet atelier. Le HCR n'entre en effet pas dans le dialogue entre les trois branches du mécanisme : le Comité, les Etats parties et les potentiels réclamants. Nous sommes un observateur extérieur. Je voudrais ensuite souligner la confiance dont le Comité a récemment fait preuve envers les travaux du HCR dans l'une de ses décisions. Cela a grandement contribué à la visibilité de la décision au sein du HCR. Les collègues sur le terrain, dans les Etats concernés, montrent un intérêt très fort pour vos décisions en particulier lorsqu'elles reprennent nos travaux. Ceci est d'autant plus le cas que le HCR est en train de développer une stratégie contentieuse au niveau européen et a nommé récemment un coordinateur dans cette optique. Le mois dernier le HCR a inclus dans cette stratégie contentieuse votre Comité et sa jurisprudence. L'objectif de cette stratégie est d'intervenir devant les juridictions nationales, mais également devant la Cour de Strasbourg et la Cour de Luxembourg lorsque le contentieux soulève des problématiques pertinentes pour la protection des réfugiés, des déplacés et des apatrides. A cet égard, votre Comité est donc observé de manière de plus en plus attentive. Votre Comité est vraiment perçu du point de vue du HCR comme un mécanisme complémentaire de protection des personnes qui tombent sous notre mandat, ainsi que peuvent l'être la Cour de Luxembourg ou celle de Strasbourg. Pour rebondir sur une remarque qui vient d'être faite sur le contentieux de masse soumis à la Cour de Strasbourg, le problème de ce contentieux est qu'il est souvent réglé par une affaire pilote et que cette affaire pilote peut très bien ne pas être totalement adéquate pour régler la totalité du contentieux.

L'intérêt de votre Comité, c'est qu'il est saisi d'une question beaucoup plus générale. Il peut donc régler la problématique posée de manière beaucoup plus générale que ne peut le faire la Cour. La question du délai de traitement se pose aussi et doit être prise en compte dans une stratégie contentieuse. Avant de saisir la CEDH ou votre Comité, il faut tout mettre dans la balance afin de faire le bon choix, y compris la possible durée de la procédure, qui est un point à votre avantage.

Une remarque sur la cohérence entre les différentes juridictions : le travail du HCR, au soutien de votre Comité comme des cours européennes ou nationales, c'est d'assurer la cohérence des décisions de tous ces organes avec les instruments qui nous intéressent, à savoir, notamment, la Convention relative au statut de réfugié de 1951. Nous devons faire en sorte que les interprétations données par les différents organes correspondent à celles qui sont données par le HCR.

Une dernière question ouverte : le HCR est intervenu 14 fois à ce jour devant la Cour de Strasbourg en tant que tiers intervenant. Le HCR est en train d'intervenir pour la 1^{re} fois devant la Cour de Luxembourg en tant qu'*Amicus Curiae*. Lorsque le HCR intervient c'est au soutien non pas d'un Etat ou d'un réclamant mais bien de la formation de jugement. La question que je voudrais poser à tous les intervenants que ce soit les possibles réclamants, les possibles défendeurs et au Comité est la suivante : dans quelle mesure est-ce qu'il serait pertinent et faisable de prévoir un mécanisme de tierce intervention devant votre Comité ? Et dans quelle mesure est-ce que cela pourrait être à l'ordre du jour ?

Athanasios DENDOULIS (*Représentant Permanent de la Grèce auprès du Conseil de l'Europe*)

Je voudrais simplement revenir sur l'un ou l'autre point soulevé dans les observations que vient de formuler M. SWIATKOWSKI.

C'est là précisément, je le disais, que le bât blesse dans cette Organisation et dans ses mécanismes de contrôle : il est très rare que chaque mécanisme de contrôle ait sa propre perception de la situation sur le terrain.

Chaque mécanisme forge son point de vue en empruntant à d'autres mécanismes de contrôle. En ce qui concerne le Commissaire aux droits de l'homme, la plupart de ses informations proviennent – le Comité des Ministres s'en est fait l'écho – d'ONGs qui ne sont pas exemptes de tout reproche; ce fait a été démontré à de multiples reprises et nous devrions y être très attentifs ne serait-ce que pour des raisons de crédibilité.

Ma deuxième remarque concerne l'affirmation de M. SWIATKOWSKI, que je réfute, selon laquelle les Roms constituent une minorité. C'est de là que vient le malaise et c'est précisément la raison pour laquelle la ségrégation des Roms se poursuit, car nous relayons auprès des citoyens l'idée qu'ils font partie d'une minorité et non pas qu'ils sont l'égal des autres et doivent être traités comme tels. Tel est notre point de vue, et c'est ainsi seulement que nous pourrions les intégrer dans nos sociétés, pour le bien de tous. Dans mon pays, nous ne les percevons pas comme une minorité.

MATTHIAS SANT'ANA (*représentant de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)*)

Après ce que vient de déclarer M. DENDOULIS, et tout en sachant que nous ne sommes pas ici pour réexaminer les réclamations, je me sens tenu de répondre aux accusations selon lesquelles le Comité « forge son point de vue en puisant ses informations auprès des ONG ». En tant que représentant de l'une d'entre elles, je considère que la position du Gouvernement grec n'est guère crédible: nous savons tous que de nombreux Etats omettent, tant dans leurs rapports que dans les débats contradictoires, de fournir les informations qui leur sont demandées par les organisations réclamantes ou par le Comité. Si le Comité s'en remet aux documents et données des ONG, ce n'est pas pour le plaisir, mais plutôt parce qu'il n'a pas le choix: ceux qui devraient recueillir, analyser et publier ces informations – c.-à-d. les autorités nationales, le plus souvent – ne le font pas ou les renseignements qu'ils fournissent manquent quelque peu de transparence. Ainsi, l'article 31 de la Charte oblige les Etats à recueillir des informations concernant l'exclusion sociale afin de pouvoir mieux cibler

les politiques en la matière ; il s'agit là, à mon sens, d'une disposition totalement révolutionnaire que contient la Charte et que l'on ne retrouve dans aucune autre convention internationale relative aux droits de l'homme. Malheureusement, cet article est souvent ignoré par les Etats et, pour être honnête, par la société civile également. Dans la réclamation n° 30 *FMDH c. Grèce* par exemple, l'Etat a certes affirmé qu'il recueillait et publiait régulièrement des données environnementales, mais ni la Fondation Marangopoulos ni d'autres ONG grecques n'ont pu avoir accès aux données prétendument disponibles. Sans entrer dans le détail – ce n'est pas le but de cette réunion –, je tiens cependant à souligner que la collecte et la diffusion d'informations par les pouvoirs publics sont, dans nombre de pays, loin d'être exemplaires.

Le premier point sur lequel je voudrais revenir concerne la question qui a été posée à plusieurs reprises déjà aujourd'hui : pourquoi les ONG n'en font-elles pas davantage ? Diverses raisons ont été avancées pour expliquer la faible implication de certaines ONG, mais il en est une qui n'a pas été citée, à savoir la capillarité. Les organisations habilitées à soumettre des réclamations collectives ne sont pas nécessairement des ONG de grande envergure et ne possèdent pas toujours la capillarité requise pour pointer du doigt certains problèmes avec autant d'efficacité que nous le voudrions quelquefois.

Un autre aspect qui a été évoqué plusieurs fois porte sur la question de savoir pourquoi les organisations ne soulèvent pas plus souvent des points abordés par la Charte sociale et ne font pas valoir, devant les juridictions nationales, les décisions rendues par le Comité en la matière. Dans certaines affaires, en particulier celles qui touchent au droit du travail, ce serait relativement facile. Mais il en est beaucoup d'autres – notamment en matière d'environnement et de politique sociale – où il leur serait très difficile de saisir l'appareil judiciaire de ces questions car elles n'ont pas la capacité, au niveau local, de saisir les instances nationales. De plus, celles qui seraient en mesure de le faire pourraient ne pas partager les mêmes intérêts. Cela vaut parfois même pour les syndicats : ainsi, dans la réclamation collective n° 30,

les partenaires sociaux n'ont pas sollicité la mise en œuvre d'un droit donné qui figurait dans la Charte et l'organisation réclamante – qui n'avait techniquement aucun intérêt à l'affaire – était venue demander à l'Etat d'appliquer ce droit malgré l'inaction des syndicats. Par la suite, ces mêmes syndicats n'ont pas fait usage de la décision du Comité lors des négociations collectives avec l'Etat, comme on aurait pu l'espérer.

Toujours sur la question de la communication, je ne doute pas que chacun de nous autour de cette table, qui que nous représentions – un Etat, une ONG, le Comité, le Secrétariat – voudrait que ce mécanisme de contrôle de la Charte soit encouragé et que les décisions qui en sont issues soient mieux connues. Je pense que le rôle du Comité des Ministres est absolument crucial, mais j'ignore par quels moyens améliorer les résultats de son action. Malgré les accents qu'ont pris certaines interventions, j'ai envie de dire aux membres du Comité : « Ne désespérez pas ». Pour avoir travaillé avec d'autres systèmes de protection des droits de l'homme, comme le système interaméricain, je sais que l'on trouve certaines constances qui peuvent surprendre. Qu'il s'agisse d'un tribunal, d'un organe quasi-judiciaire ou d'une autre forme de mécanisme, ils ont en commun de buter sur le grave problème de l'exécution des décisions, problème qui a également été observé pour la Charte. Au Conseil de l'Europe, l'extraordinaire succès de la Cour a eu un effet pervers en ce que l'on a tendance – à tort – à en faire un point de comparaison pour tous les autres mécanismes de contrôle. Pourtant, la procédure des rapports est en soi bien plus intéressante qu'on ne veut généralement l'admettre. Je crois qu'il ne faudrait pas affirmer trop rapidement, comme on l'a fait ici, que seule la procédure des réclamations collectives va permettre d'avancer. Elle va sans aucun doute dynamiser le système et contribuera à accroître la visibilité à certains égards ; pour autant, le Conseil de l'Europe se doit de défendre les cinquante années de pratique du dialogue social que l'on a vu se développer grâce aux travaux du Comité. Que les Etats suivent ou non les recommandations et les conclusions de conformité ou de non-conformité, ce n'est pas le plus important. Ce qui importe, c'est de savoir si l'on veut ou non dire le

droit, et si ceux qui alimentent l'action sociale dans les différents pays peuvent ou non s'y référer et interpeller les parties concernées en leur disant par exemple : « Cela fait trente ans que l'on constate que les droits syndicaux ne sont pas respectés au Royaume-Uni ; pourquoi ne pas ouvrir un débat national sur le sujet ? ». C'est cela aussi, le rôle du Comité, même si la non-conformité est un problème persistant.

Enfin, pour ce qui est de l'information, je voudrais saluer d'une part l'initiative du Comité de proposer sur son site la version HUDOC de ses travaux, qui simplifie grandement les recherches, et, d'autre part, la publication par le Secrétariat du Digest de jurisprudence, qui facilite lui aussi considérablement la tâche. J'ignore si nous en avons le temps et les moyens, et je ne sais trop si l'idée paraît intéressante, mais on pourrait songer à ce que le Comité, dans le cadre de ses cycles de rapports et de ses observations interprétatives, mette en avant des exemples de bonnes et de mauvaises pratiques. J'ai conscience du problème que cela pose car cela revient, en quelque sorte, à montrer du doigt certains Etats, à adresser des louanges aux uns et non aux autres, mais cela me semble important. L'une des fonctions du Comité insuffisamment mise en valeur à mes yeux est d'être un creuset d'expériences en matière de politique sociale. Ces cinquante dernières années, vous avez évalué l'action menée par les Etats pour garantir un certain nombre de droits ; il vous est arrivé de ne pas pouvoir procéder à une analyse très approfondie, mais, bien souvent, votre examen a été minutieux et cette somme d'expériences devrait être plus facilement mise à profit. Il serait utile que le Comité lui-même mette en lumière les solutions qui se sont avérées judicieuses, en particulier dans des périodes de crise comme celle que nous traversons. On assistera, d'un côté, à une réaction de rejet à l'égard des droits sociaux en raison de la situation financière précaire que connaissent de nombreux pays en Europe et, à l'inverse, à un regain d'activisme de la part des mouvements sociaux qui chercheront à se donner les moyens de défendre une forme minimale d'« Europe sociale ».

Permettez-moi, pour terminer, de remercier les organisateurs de cet atelier. Je voudrais aussi, n'ayant pas eu la présence d'esprit de

le faire dans ma précédente intervention, rendre plus particulièrement hommage à la Présidente sortante, M^{me} KONČAR, dont je salue le dévouement et le travail remarquable qu'elle a accompli durant toutes ces années. Pour nous tous enfin, je forme le vœu que nous puissions poursuivre ce dialogue en d'autres enceintes.

Régis BRILLAT (*Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux*)

Pour information, il existe une publication de la Direction du Monitoring qui s'appelle « L'impact réel des mécanismes » qui concerne l'ensemble des mécanismes relevant de la Direction des Monitorings et qui, pays par pays, fournit une liste extrêmement impressionnante des améliorations qui sont intervenues dans les pays. Je crois que le Conseil de l'Europe peut être particulièrement fier de ces résultats extrêmement significatifs.

Jean-Michel BELORGEY (*Rapport Général du Comité européen des Droits sociaux*)

Il se fait tard, et, de toute façon, c'était une gageure que de tenter, à partir de deux ensembles de décisions collectives (dont un un peu amputé car il y a eu, sur le logement, d'autres réclamations collectives que celles contre la Slovénie et la Croatie, il y a aussi eu les réclamations contre la France de la FEANTSA et de ATD), c'était une gageure, à partir de deux ensembles de ce type, de tenter de tirer une philosophie d'ensemble de la dynamique, et des limites de la dynamique, des réclamations collectives. Par ailleurs, j'ai dit déjà beaucoup de choses sur un certain nombre de sujets, et je n'y reviendrai pas ou juste de façon allusive. Il est possible me semble-t-il de résumer les choses en trois temps : 1/ Quelles sont les vertus et les difficultés de cette procédure ? 2/ Qu'est-ce qui est au cœur du sujet, pour éviter les malentendus entre les Etats et le Comité ? Et puis 3/ Quelles sont, dans l'avenir, les pistes reconfortantes ?

1/ Les vertus. Plusieurs d'entre vous l'ont dit, et pas seulement les membres du Comité, c'est tout d'abord le ciblage. C'est le ciblage qui fait la différence avec les rapports. A travers les réclamations

sur le logement dans les pays issus de l'ex-Yougoslavie, on a traité d'un problème que, même en étant très doués, on n'aurait jamais pu traiter à l'occasion de l'examen des rapports : ce problème très singulier des anciens titulaires de titres d'occupation. Les Roms, on en parle toujours, mais plus ou moins rapidement, alors que, grâce aux réclamations collectives, nous avons traité, dans un certain nombre de pays, de front la question des Roms. On pourrait dire la même chose sur la question des personnes handicapées. Elle aussi, on la traite en général aussi sérieusement qu'on peut, mais si nous n'avions pas eu la requête Autisme contre France, on n'aurait pas pu regarder de près le problème des autistes. Et en Grèce, M. l'Ambassadeur, nous n'aurions pas eu la réclamation Marangopoulos, l'une des plus grosses que nous ayons jamais eue, avec des mètres de productions des parties, (je reviendrai tout à l'heure sur cette réclamation à propos de la question de la preuve), nous n'aurions pas été mettre le nez sur le problème de pollution par le lignite dans le sud de la Grèce. Donc les réclamations collectives, c'est ciblé. C'est aussi préventif. Je remercie beaucoup le HCR de l'avoir fait valoir. Et c'est préventif autrement que le sont les décisions (qui ont elles-mêmes une vertu préventive) de la Cour européenne des Droits de l'Homme ; parce que cela vient plus tôt et parce que cela traite de problèmes moins marqués d'une dimension individuelle que ne le sont les affaires qui viennent devant la Cour.

Après les vertus, les limites : La première c'est que les 14 malheureux Etats (je dis cela avec toute la considération que j'ai pour les Etats, y compris celui dont je suis un ressortissant, mais je parle familièrement parce que c'est souvent plus expressif), les 14 malheureux Etats, dis-je, qui ont accepté la procédure font figure de victimes. Ils se trouvent confrontés à un blitz de réclamations collectives, alors que les Etats qui n'ont pas signé, et bien, ils ne risquent pas d'ennuis. Cela, c'est un peu injuste. Car, même si une réclamation collective concernant un Etat particulier peut nous donner des idées pour être plus exigeants sur les rapports, les idées, on ne les conduira pas très loin avec les forces qui sont les nôtres et qui deviennent insuffisantes eu égard

à la masse des sujets sur lesquels nous devrions faire des investigations, et cela, M. l'Ambassadeur de Grèce, même si nous ne nous déplaçons pas sur place pour être sûrs que nous ne nous trompons pas dans l'analyse des faits. La deuxième limite, c'est que les ONG qui portent le poids des recours, celles qui sont habilitées à présenter des réclamations collectives puisque les ONG nationales ne peuvent pas agir devant nous, sont parfois un tout petit peu dépassées. Sans compter que c'est compliqué pour une ONG nationale de passer par une ONG habilitée, même bienveillante. Quant aux syndicats nationaux, certains n'ont pas d'appétit, d'autres ont fini par en avoir. Les organisations syndicales internationales, sauf celles de policiers, n'ont, elles non plus, pas manifesté des foules d'appétit ; d'ailleurs les principales, réputées *amici curiae*, ne sont pas là aujourd'hui, bien qu'elles aient été invitées, ce qui est dommage, puisque les *amici curiae* ont pour vocation d'aider la *curia*. Nous serions très intéressés à ce que soit investi de la vocation d'*amicus curiae* le très honorable HCR. Nous sommes tous portés à y aspirer, mais, pour l'instant, les cheminements par lesquels on peut y parvenir sont encore à l'étude. Je dois dire que, personnellement, pour avoir été ou président ou administrateur de plusieurs mouvements ou organisations s'intéressant aux réfugiés, le Comité franco-vietnamien, franco-laotien, franco-cambodgien et France Terre d'Asile, et pour être juge de la reconnaissance du droit d'asile, je suis particulièrement sensible à l'utilité qu'il y aurait à trouver un endroit où s'intéresser à la question qui, pour l'instant, n'est traitée nulle part, ou quasiment nulle part, des refus de regroupement familial de familles de réfugiés au motif que, bien qu'ils aient fait état de l'existence de leur famille au moment de la première demande d'asile, une fois qu'ils ont obtenu l'asile, on leur oppose qu'il n'y a pas de titre d'état civil (par exemple « vous êtes tibétain, vous n'avez pas de titre d'état civil chinois »). Jusqu'à présent on avait compris, et ceci a d'ailleurs été confirmé s'agissant d'un cas, non de demandeur d'asile, mais de Rom espagnol, par la Cour européenne des Droits de l'homme, que les documents attestant d'unions traditionnelles suffisaient. C'est ce que, dans la moitié des pays d'Europe, on se refuse maintenant à appliquer alors

qu'on l'appliquait encore il y a six mois. L'ECRI dans sa campagne de réflexion sur le sujet vient de se pencher là-dessus. Evidemment si on trouvait d'abord une organisation porteuse pour soumettre cette question de façon ciblée à notre Comité, on pourrait la traiter, et si le HCR était là, ce serait encore mieux.

2/ Alors ce qui est au cœur du sujet, pour éviter les malentendus entre les Etats et le Comité – le Comité qui ne croit pas du tout déterminer la vérité, qui n'est pas une vestale abusive, mais qui est seulement triste quand il a l'impression que les Etats qui ont pris des engagements finissent par ne plus les lire exactement comme lui, le Comité, les comprend, est habitué à les comprendre, et il y a 10 ans les comprenait déjà.

Le premier sujet qui fâche souvent (et j'ai remarqué qu'ont fait allusion à ce sujet l'Ambassadeur de Croatie et l'Ambassadeur de Grèce), c'est que les Etats, quand ils ont pris des engagements, se sont engagés à ce que tout marche dans le sens de la réalisation de ces engagements, n'ont pas par conséquent fait de réserve, d'ailleurs on ne voit pas comment ils auraient pu faire, pour le cas où telle collectivité locale ne suivrait pas. Or les Italiens, les Grecs, les Croates, les Français, nous ont plusieurs fois dit: «on n'y peut rien cela dépend des collectivités locales». Les Suédois aussi, qui ne sont pas là, ne disent pas, eux, «c'est les collectivités locales», ils disent: «c'est à cause des partenaires sociaux, qui chez nous, sont autonomes depuis la fin du XIX^e siècle». Eh oui, mais ils sont suédois, et dès lors, s'ils ne respectent pas la Charte que les Suédois ont signée. Il y a un moment ou soit le législateur, soit le juge suédois doit faire quelque chose. Ce qui est plus grave, c'est quand un Etat, et je n'en nommerai aucun parce qu'il y en a tellement, nous dit «bon, nos juges ont fait ce qu'il faut, mais ensuite il ne s'est rien passé». Voilà qui est très grave. Les juges sont supposés rendre des décisions exécutoires, ou rien ne va plus.

La deuxième question qui fâche, c'est celle de la preuve. J'ai été juge pendant 42 ans dans de nombreuses enceintes. Je ne me suis déplacé que deux ou trois fois sur place. Les juges se déplacent rarement sur place. Les membres du Comité européen des Droits sociaux ne

demandent qu'à courir aux quatre coins du monde pour vérifier que ce qui leur est dit par un certain nombre de requérants est vrai. Mais ils n'y pensent pas. Et ils ont, selon la tradition juridictionnelle, d'autres moyens de regarder les choses de plus près. Ils peuvent faire des auditions, nous en faisons. Ils peuvent s'appuyer sur des sources tierces, indépendamment du requérant et du gouvernement. Ils peuvent demander aux gouvernements d'avoir un minimum de connaissances statistiques. Car, comme disent les Britanniques qui ne sont pas toujours des anges, pardon : « *when you don't know, as a rule, it is because you don't want to know. It is so comfortable not to know* ». Et c'est vrai que nous appliquons l'idée que les juridictions administratives, auxquelles nous ressemblons sont des juridictions inquisitoires, donc qui vont chercher les informations où elles peuvent les trouver et qui, lorsqu'une des parties est incapable de donner des éléments qui sont de nature à invalider ce que dit l'autre partie, qui le seraient sans doute même si on se déplaçait sur place, finissent par donner raison à l'autre partie. Ce qui ne veut pas dire, M. l'Ambassadeur, que nous jugeons « de seconde main ». Le juge qui juge de seconde main est indigne de sa fonction. Mais le juge peut procéder à des investigations, à des confrontations de sources qui lui permettent de juger ce qu'il juge. Dans l'affaire Marangopoulos j'en sais quelque chose, c'est moi qui me suis – passez-moi la trivialité – « farci » le mètre de documents avec des dizaines et des dizaines d'expertises. J'avais déjà fait cela dans d'autres domaines, en matière de responsabilité hospitalière notamment, dans mon pays.

Un mot des raisonnements. Il y a un raisonnement qui est fondamental, dont je ne comprends pas pourquoi il a donné lieu à un échange aussi vif entre M. SWIATKOWSKI et certains contradicteurs. Qu'est ce que c'est que la non-discrimination ? Qui, dans l'affaire des Roms, mais aussi, souvent, dans d'autres domaines, les femmes, les très pauvres, est un des chefs donnant lieu à un constat de non-conformité du comportement des Etats. La non-discrimination, ce que l'on appelle en France l'égalité de traitement, c'est le fait de traiter identiquement des gens dans des situations identiques, et

différemment, autant que nécessaire, des gens dans des situations différentes. Ceci n'est pas un scoop. La Cour européenne des Droits de l'homme a dit cela très clairement dans une décision *Thlimenos c. Grèce*. Et nous le disons nous aussi assez régulièrement. Je pensais que la Grèce, à cet égard, avait pris le chemin d'être plus déférente à l'égard de la jurisprudence de la Cour des droits de l'Homme, que nous ne faisons au Comité que suivre, que ne l'est la France. La France, c'est vrai, reste très crispée, et les décisions du Conseil d'Etat français le montrent, sur l'idée que dans la tradition française, le traitement égal, c'est le traitement identique. Et bien non! Le traitement égal, en vertu du droit du Conseil de l'Europe, et même du droit de l'Union européenne, ce n'est pas toujours traiter pareil; c'est, quand il le faut, traiter différemment autant que nécessaire des gens dans des situations différentes. Car traiter identiquement des gens dans des situations différentes, ce serait les traiter de façon inégalitaire. Ce raisonnement pose la grande question de la différence. La différence est souvent, comme disait quelqu'un, difficile à digérer. Mais dans le couloir de ce bâtiment, il y a tout un tas de pancartes proclamant qu'on peut être à la fois différents et égaux. Il est vrai que les Roms ne demandent pas toujours à être sédentarisés, sédentarisés de force cela va sans dire. – Il est normal qu'ils se vengent dans ce cas-là – mais pas non plus sédentarisés sans possibilités de négociation et d'accompagnement. La différence est difficile à supporter pour un certain nombre de pays, et pas seulement pour la tradition jacobine française. Son acceptation est pourtant un moyen, peut-être le seul, de favoriser le vivre ensemble.

3/ Maintenant, l'avenir. Il faut bien sûr que les décisions du Comité s'incarnent. Cela ne dépend pas que de nous. Cela dépend du Comité des Ministres. Cela dépend des Etats. Cela dépend de la façon dont se nouent les rapports entre les Etats au Comité des Ministres. Il ne faut pas qu'ils aient, dans le souci de se prémunir mutuellement, trop de bienveillance les uns pour les autres. Ceci dépend aussi de la possibilité d'avoir un certain nombre de systèmes pour appuyer nos décisions, comme les compensations financières, un suivi des

mesures d'exécution qui ne se situe pas uniquement sur un terrain politique, mais se situe sur un terrain quasi juridictionnel. Et puis il y a l'essaimage. Quelqu'un a dit et j'en ai été très touché, que nous avons commencé à faire notre percée auprès de la CJCE, qui nous nomme quelquefois. Nous avons rendu visite autrefois, et, il nous a rendu visite récemment, au Président SKOURIS. Il faut effectivement essayer. Je ne reviens pas sur la question de la posture des juges nationaux que j'ai longuement évoquée tout à l'heure. Je suis très sensible à l'invitation à la créativité, que dans les couloirs, après l'avoir déjà fait en séance publique, nous a adressée la jeune collègue de la représentante de la France. Cette créativité peut revêtir des formes variées. Sans doute peut-elle passer par la question préjudicielle. Mais les juges français n'ont longtemps pas davantage aimé recourir à la question préjudicielle aux juges européens, que consentir à l'application directe de certains droits venus d'ailleurs. Et puis il y a l'information. Mais M. GIAKOUMOPOULOS, avec l'immense dévouement qu'il manifeste à notre cause, a, dans son intervention, montré combien c'était à la fois une affaire de désir, une affaire d'opportunité, une affaire d'endurance, une affaire de rapports de force entre les moins et les plus désirants. C'est dire la difficulté de l'exercice.



commitment to our cause, has highlighted the extent to which it reflects the interaction of desire, expediency, endurance and power struggles between the keen and the not so keen. All of which goes to show how difficult an exercise this is.



them in an inegalitarian manner. This reasoning raises the major issue of difference. As someone once said, difference is difficult to digest. However, in the corridors of this building, there are a whole series of posters proclaiming that it is possible to be both different and equal. Roma do not always want to be settled and certainly not by force, in which case they understandably react violently. But if they do want to be settled they also want access to negotiation and support. A number of countries find difference difficult to tolerate and not just France, with its Jacobin traditions. However, accepting difference is a means, and perhaps the only one, of fostering harmonious co-existence.

3/ Now, the future. The Committee's decisions do of course have to be translated into practice. This does not just depend on us though. It also depends on the Committee of Ministers and member states, and on the way in which states relate to one another within the Committee of Ministers. Their desire to protect one another should not make them overindulgent. Enforceability also depends on having systems to back up the Committee's decisions, such as procedures for financial compensation and the follow-up of implementing measures, in the legal as well as the political spheres. And then there is dissemination. I was impressed by the comment that we have begun to make inroads at the European Court of Justice, which occasionally refers to us. We visited it on one occasion and its President, Mr SKOURIS, recently visited us. There is no doubt that we have to spread the word. I will not talk again about the attitudes of the national courts, which I discussed at some length earlier today. I am very receptive to the call for creativity, which the young representative of France repeated to us in the corridors, having already made it during the public session. This creativity could take various forms. It may include references for preliminary rulings. However, for a long time, the French courts were no keener on referring matters for preliminary rulings to the European Court than they were on applying certain rights from other sources directly. Then there is the matter of information. And finally, in his statement, Mr GIAKOMPOPOULOS, who shows immense

the parties is incapable of providing evidence which might invalidate what the other party says, as would no doubt still be the case if we made an on-site visit, they ultimately accept the other party's version. Which does not mean, Mr Ambassador, that we make judgments on "second-hand" evidence. Judges who do this are unworthy of their profession. However, judges carry out investigations and compare sources, which enables them to reach judgments on what they are examining. I know something about this from the Marangopoulos case as it was I who "got landed" – if you will allow me this somewhat unrefined expression – with reams of documents, including dozens and dozens of expert reports. And I have already had similar experiences in my own country on issues such as the liability of hospitals.

A word now about the arguments. There is one crucial concept over which Mr SWIATKOWSKI and some of his opponents argued and I cannot understand why it was such a virulent dispute. The question was: what is non-discrimination? In the case of the Roma, but also quite frequently in other spheres such as the rights of women and the extreme poor, this is one of the grounds which can give rise to a finding of non-conformity against a state. Non-discrimination, which in France is called equal treatment, is the treatment of people in identical situations differently and the treatment, as far as necessary, of people in different situations differently. This is no revelation. The European Court of Human Rights stated it quite clearly in its *Thlimenos v. Greece* judgment and we also spell it out quite regularly. I thought that, in this respect, Greece had opted to show more deference to the case law of the European Court of Human Rights, which the Committee has simply been following, than France. France, it is true, remains very inflexible in its view, witness the decisions of the *Conseil d'Etat*, deriving from French legal tradition, that equal treatment means identical treatment. Not at all. Under Council of Europe law, and even European Union law, equal treatment does not always mean treating people the same; it also means treating people in different situations differently, whenever necessary. Treating people in different situations identically would be tantamount to treating

A first subject which causes some vexation (and I note that both the Croatian and Greek ambassadors alluded to this) is that when states enter into commitments, they undertake to honour these commitments and do not enter any provisos – it is difficult to see how they could – to cater for scenarios where local authorities refuse to play along. Yet the Italians, the Greeks, the Croats and the French have all repeatedly told us: “we cannot do anything about this as it is a local authority responsibility”; The Swedes, who are not here today, come up with a similar argument, although they do not say “ask the local authorities”, they say “this is down to the social partners, who have been independent in Sweden since the end of the 19th century”; Yes, but they are Swedish, so, if they do not comply with the Charter, which Sweden has signed, there is a point at which the Swedish parliament or courts must do something. What is even worse is when states say to us, and there have been so many of that I will name none, “well, the courts did what they had to, but then nothing happened”; This is a very grave problem. Courts are supposed to give rulings which can be enforced; otherwise everything goes awry.

The second controversial subject is that of evidence. I have been a judge for 42 years in many different settings and I have been on site only two or three times in all that time. Judges rarely go to the scene. The members of the European Committee of Social Rights would dearly love to travel here, there and everywhere to confirm the truth of what they are told by a number of complainants. But they do not do this. Drawing on long-established judicial practices, they have other ways of looking into matters in more detail. They can hold hearings – and do. They can rely on third-party sources, independent of the complainant and the government. They can ask governments to provide them with at least some statistics. For as the British, who, I am sorry to say, are not always ideal models, say: “When you don’t know, as a rule, it is because you don’t want to know. It is so comfortable not to know”; It is also true that we apply the principle that administrative courts, which the Committee resemble, are inquisitorial courts, which seek out information where they can find it, and when one of

2/ Let us turn now to the main subjects of controversy and potential misunderstandings between governments and the Committee. The Committee does not claim to be omniscient or to occupy the moral high ground. It merely finds it disappointing that states which have made commitments no longer seem to interpret them the way it does, and has done now for ten years or more.

most respected *amici curiae* are not here today although they were invited, which is a shame because the task of *amici curiae* is to assist the *curia* (the judicial authorities). We would very much welcome the respected UNHCR as an *amicus curiae*. We would all like this to happen but for the time being we are still looking into how it can be achieved. Having myself been the president or administrator of several movements and organisations working with refugees, including the Franco-Vietnamese, Franco-Laotian and Franco-Cambodian committees and *France Terre d'Asile*, and after serving as a judge in asylum application cases, I am particularly aware of how useful it would be to have a forum in which to address questions which are dealt with practically now here else, namely rejections of applications for family reunion. Take the example of families of refugees who have been granted asylum and had notified the authorities that they had a family when making their first application, only for the reunion application to be rejected on the ground that they do not have an appropriate civil status document, for example Tibetans who do not have relevant Chinese documentation. Previously it had been understood, and moreover confirmed in a case not of an asylum seeker but of a Spanish Roma in the European Court of Human Rights, that documents providing proof of a traditional marriage were sufficient. Now, half the countries of Europe refuse to apply a rule that they were still applying six months ago. ECHR has recently addressed this subject as part of a related campaign. Obviously if we could find a willing organisation to take up this issue and make a specific application to the Committee, we could deal with the matter, and it would be even better if the UNHCR could be involved.

What then are the limitations? The first is that the 14 unfortunate states (I use this informal term because it is so much more expressive) that have adopted the procedure are now thought of as victims. They are faced with a deluge of collective complaints while the states which have not signed the protocol are not troubled in the slightest. This is all a little unfair. Even if a collective complaint against a particular state enables us to ask more searching questions in response to reports, we cannot take these ideas very far with the resources at our disposal. The latter are inadequate given all the issues we would have to investigate, even assuming we did not conduct on-site visits to ensure that we were not mistaken in our assessment of the facts. The second limitation is that, because national NGOs cannot lodge complaints with us, the INGOs which shoulder that burden, namely those which are entitled to lodge a complaint, are often overstretched. It is also complicated for an NGO to make use of an accredited organisation's services, even if the latter is reasonably accommodating. National trade unions have shown little appetite for the procedure although some have even- tually found one. International trade unions, except the police officers' union, have shown very little enthusiasm. And the main and

disabilities. In general, we pay serious attention to this issue but without Autism-Europe's complaint against France, we would not have been able to focus on the problem of people with autism. And in Greece, Mr Ambassador, we would not have had the Marangopoulos case, which is one of the largest we have had to deal with, with reams of submissions, and we would not have looked so closely into the problem of lignite pollution in southern Greece. Collective complaints therefore focus on one particular issue. They also have a preventive role, which I would like to thank the UNHCR for highlighting. This is a different kind of prevention to that secured by the decisions of the European Court of Human Rights (which do have some preventive influence) because they come earlier on and address problems which have less of an individual dimension than the cases brought before the Court.

Régis BRILLAT (*Executive Secretary of the European Committee of Social Rights*)

For information, the Monitoring Directorate publishes a document entitled "Practical impact of the Council of Europe monitoring mechanisms", which covers all the mechanisms run by the Monitoring Directorate and provides an extremely impressive country-by-country list of improvements at national level. I feel that the Council of Europe can be particularly proud of these highly significant results.

Jean-Michel BELOGEY (*General Rapporteur of the European Committee of Social Rights*)

It is getting late and in any case it was very ambitious to try to paint a comprehensive picture of the development and limitations of the collective complaints procedure based on just two sets of decisions, one of which was a little curtailed because there have been other complaints relating to housing than those against Slovenia and Croatia, such as FEANTSA and ATD against France. I have made many points on a large number of issues and I will not go back over these or, if so, only by allusion. I think it is possible to sum up what we have discussed under three headings: 1/. The merits and drawbacks of the procedure. 2/ The main subjects of controversy and potential misunderstandings between member states and the Committee. 3/ Promising lines of enquiry to be investigated in the future.

1/ Merits. As several of you have said, and not just Committee members, the first strength of collective complaints is their specific focus. This is what distinguishes them from the reporting procedure. Through the complaints on housing in the countries of the former Yugoslavia, we have tackled a problem which we would never have been able to deal with, even if we had shown great skill, when examining national reports, namely the very particular problem of former holders of occupancy rights. We continue to discuss the Roma issue, but sometimes only rather cursorily. Thanks to the collective complaints system, we have tackled the Roma issue head on in a number of countries. The same could also be said for people with

In closing my remarks, I would like to thank the organizers of the meeting and especially the outgoing President, Mme KONCAR, for her inspiring and dedicated work in the past, for I didn't have the presence of mind of doing so in my earlier statement. My congratulations to all of you and I hope we can continue this dialogue in other fora.

Finally, on the information side, I would like to praise both the Committee, for establishing the HUDOC version on their site, so that its practice can now be searched through with much more ease, and the Secretariat for the Digest which makes things also incredibly easier. I would like to recommend – although I ignore whether the resources are available, and whether the time or the interest in doing this exists – that, along with the cycles of reports and interpretative statements, that the Committee highlight more examples of good and bad practices. I know this is problematic because, in a sense, this singles out states, we rain praise on some states but not on others, but it is important. I think that one of the functions of the Committee, one of its under-appreciated functions, is that it is a pool of social policy experience. You have been evaluating for the last 50 years what states have done in order to ensure rights; sometimes the analysis could not be very in-depth, but many times it was considerably deep and this experience pool should be made more readily available. It could be useful if the Committee itself highlighted things that have been shown to work well, particularly in moments of crisis as the one we are living. There is going to be, on the one hand, a backlash against social rights because of the precarious fiscal position of many European states and, on the other hand, increased activism by social movements seeking to empower themselves to defend a minimum form of social Europe;

That too, is the role of the Committee, even if non-compliance is a respected – why don't we have a national discussion about this; persistent problem.

standing might not share the same interests. This is even true of unions: in Collective Complaint No 30, the social partners had not called for the implementation of a given right of the Charter and the complainant organization – a technically uninterested party – were asking the state to do so despite union inaction. Later on, those very same unions did not use the Committee decision in their collective bargaining with the state, as one might have hoped they would.

An additional point is on the issue of communication. I agree that everyone around this table – state, NGOs and Committee members and staff –, all of us want this mechanism to be promoted, and its decisions to be better known. I think that the role of the Committee of Ministers is absolutely crucial but I don't know what formulae are available to improve its performance. Despite the tone in some state-ments, I would like to say to the Committee members "do not despair"; Having worked with other human rights protection systems, like the Inter-American system, one finds some startling regularities. Be it a court, a quasi-judicial commission or some other form of mechanism, they all share the serious implementation difficulties that have been noted with respect to the Charter. In the context of the Council of Europe, the Court's tremendous success, has had a detrimental affect in that actors tend to compare all other mechanisms to the Court, but that is not a good comparison. I would like to insist that the reporting procedure itself is far more valuable than most people give it credit for. I believe it should not be said as easily as it has been said here, that it is (exclusively) the collective complaint mechanism that is going to take things further. It will certainly promote the system further, it will assist in making some things more visible; but it is crucial that the Council of Europe defend the 50 years of practice in social dialogue that has occurred through the Committee's work. Whether or not states follow recommendations and findings of compliance and non-compliance is really not the main issue. The main issue is whether or not you are stating the law and whether or not social movements, actors inside states can refer to this and say, for instance, 'Look it has been said for 30 years that in the UK union rights are not

Another point that was raised a number of times was why don't organizations raise social charter issues more frequently, and why don't they do so by invoking Committee decisions before national courts? In some cases, and particularly in labour law cases, it might be relatively easy to do this. But in many other cases – such as environmental and social policy cases – it is very difficult to raise issues before the judiciary because the NGO does not have local standing before national institutions. Moreover, those who might have

would want.

My first point is a reflection on a point raised a number of times earlier today: why don't NGOs do more? We have heard some reasons for the limited involvement of some NGOs, but one reason that was not mentioned is the issue of *capillarity*. The organizations entitled to present collective complaints are not necessarily mass movement NGOs, they don't necessarily have the requisite *capillarity* to communicate, identify and raise issues as effectively as sometimes we

in collecting and disseminating information is far from exemplary. This meeting, but I underline that many governments' track record am not going to go into the detail because that is not the point of incapability of having access to the information allegedly available. I regularly, the complainant organization and other Greek CSOs were claims by the state that it collected and published environmental data well. For instance, in complaint No.30, MFHR vs. Greece, and despite this article is often ignored by states and, to be fair, by civil society as in other international conventions on human rights. Unfortunately, that is absolutely revolutionary, we don't find any similar provision conveniently; this is, in my opinion, one of those provisions of the Charter for instance, Article 31 of the Charter requires States to collect information about social exclusion in order to better target policies accordingly the state – do not do so, or are not absolutely transparent about it. those who should collect, analyze and publicize information – generally there is no alternative to NGO's documentation and data, because the Committee rely on NGO reports for the sake of it, but rather that organizations or by the Committee. So it is not so much that NGOs or

Athanasios DENDOLIS (*Permanent Representative of Greece to the Council of Europe*)

I have just a couple of remarks in respect of the last comments by Mr SWIATKOWSKI.

I was saying that this is exactly the malignancy in this Organisation and its monitoring system. Each monitoring mechanism, I wouldn't say never but, rarely establishes its own perception on what is the situation on the field

It borrows from other monitoring mechanisms their own perceptions. In the case of the Commissioner of Human Rights, most of his information, (and this has been raised in the Committee of Ministers), come from not so virtuous NGOs and this has been clearly established in many cases and this is something that we should look at very closely for the sake of credibility if not for any other reason.

The second comment I wish to make. I disagree with Mr SWIATKOWSKI that Romas are a minority. This is exactly where the malaise stands and this is exactly why they continue being segregated. Because we convey to the people the idea that they belong to a minority. Not that they are equals and they should be treated as equals. This is the way we see it. This is the only way that we can make them integrate in our societies and of course to the welfare of all and as far as my country is concerned we don't perceive them as minorities.

MATTHIAS SANTANA (*Representative of the International Federation of Human Rights (FIDH)*)

With reference to the statement we've just heard from M. DENDOLIS, and although I understand that this meeting isn't the occasion to re-discuss cases, I feel compelled to respond to the allegation that the Committee borrows perceptions from organisations; Speaking on behalf of an organisation, I feel that the Greek government's position is not very credible: we all know that many states – in both the reporting and adversarial procedures before the Committee – fail to provide information that is requested from them by complainant

I have one final question I would like to put to all the participants here, whether potential complainants, potential defendants or members of the Committee. The UNHCR has intervened 14 times to date as a third party in cases before the Strasbourg Court and is currently intervening for the first time before the Luxembourg Court as an *amicus curiae*. When the UNHCR intervenes it is not to support a state or a complainant but to help the authority take its decision. To what extent then would it be appropriate and practical to set up a system of third party intervention before the European Committee of Social Rights? What chance is there that this might find its way onto the agenda?

How consistent are the various judicial authorities? The task of the UNHCR, in support of the Committee and the European and national courts, is to ensure that all their decisions are compatible with the instruments we are interested in, particularly the 1951 Refugee Convention. We must ensure that the interpretations made by the various bodies concerned match those of the UNHCR.

connected with the protection of refugees and displaced and state-less persons. We are therefore paying increasingly close attention to your Committee's activities. The UNHCR sees it as complementary system for the protection of people falling within our remit, just like the Luxembourg and Strasbourg Courts. To go back to an earlier comment concerning class actions in the Strasbourg Court, the problem is that they are often resolved by means of pilot cases, which may not be entirely suited to all of the issues being contested. The advantage of the European Committee of Social Rights is that it deals with much more general issues and therefore has the power to give rulings which are much broader in scope than those of the Court. The question of processing times is also relevant and must be taken into account in any legal action strategy. Before referring a case to the Court or the Committee, all the pros and cons need to be weighed up to make the right choice, including the possible length of proceedings and this is a point in your favour.

Secretary General points out, is the “deep security” of our democracies. This means that the Council of Europe should be adopting a more advanced, focused and uncompromising policy to promote social rights.

Lastly, we must also investigate how this procedure will tie in with the eventual case law of the European Court of Justice on the basis of the EU Charter of Fundamental Rights, which – need it be repeated? – drew inspiration directly from the Social Charter. The Court of Justice, along with the Commission, the Council and the Parliament, will establish the bases of a policy whose aim is to meet the challenges of our societies. The European Committee of Social Rights and the Council of Europe have, by definition, a say in this matter. Structured and constructive dialogue between the Court of Justice and the Committee, like dialogue between the EU and the Council, is therefore a key part of any effective response to these challenges. Thank you.

Jean-Etienne KAUTZMANN (Strasbourg office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR))

I would like to begin by thanking the Committee and its secretariat for inviting the UNHCR to attend this workshop. The UNHCR does not take part in the dialogue between the three parties to the procedure, the Committee, the states party and the potential complainants. We are merely an outside observer. I would like, however, to highlight the confidence that the Committee showed in the activities of the UNHCR in one of its decisions. This consideration raised the profile of the decision within our organisation. My colleagues working in the field take great interest in your decisions, particularly when they make reference to our work and especially as the UNHCR is currently developing a European legal action strategy and has recently appointed a co-ordinator for this purpose. Last month the UNHCR incorporated the European Committee of Social Rights and its case law into this strategy. The aim was to intervene in cases before the national courts and the Strasbourg and Luxembourg Courts when legal proceedings raised issues

How we can take full advantage of the collective complaints procedure and its results? This is first and foremost a question for the complainants. Is a collective complaints strategy desirable or necessary? It calls for co-ordination, and co-ordination costs time, money and energy and presupposes the transfer of knowledge and know-how. However, this question is also one for the member states and for the Council of Europe as an intergovernmental organisation. It should be pointed out in this connection that human rights are not the exclusive preserve of the European Court of Human Rights, that there are other human rights issues which sometimes affect much larger masses of people and that what is at stake, as the

I firmly believe that in future years, more and more issues will arise which relate to social rights. This is the result not just of the economic crisis but also of changes in our societies brought about by increased diversity in their make-up and by ageing. The question is how societies will go about implementing the minimum safeguards afforded by social rights and how they will become more integrated and cohesive. The conflicts which arise in this sphere, whether social or legal, will be channelled, one way or another, to institutions, including the European and international ones. I believe it is in everyone's interest not to let these conflicts take the form of disputes in the European Court of Human Rights, as with the cases relating to the education of Roma children. The Court is not equipped to deal with such matters, or at least not within the required time, and it does not have any preventive role, whereas it is precisely this capacity to prevent violations that our societies need. An alternative is needed to the potential avalanche of cases which may start arriving at the Court, in the form not of class actions but of individual applications, and the European Committee of Social Rights and the collective complaints procedure, being more flexible, rapid and accessible, seem to me to offer such an alternative. This is a point that needs to be looked into, with a view not only to the Charter's 50th anniversary but also to the follow-up to the Interlaken Conference.

There is no doubt that collective complaints are the best means of monitoring parties' implementation of their Charter obligations. If we took stock, we would see that collective complaints have made a major contribution to our interpretation of the Charter and member states' specific obligations under it because they require a detailed examination of the way in which its provisions are applied to specific circumstances. The resultant impact is greater than that of the reporting procedure. It is therefore interesting to see how, with a view to the 50th anniversary as well, the positive aspects of the collective complaints procedure can be enhanced through a strategic approach by all the stakeholders, including governments, the Council of Europe in its role as an international organisation, the European Committee of Social Rights and complainant organisations. The goal will be to see how the procedure can be developed still further, how the experience gleaned can be used in the reporting procedure and how some of the problems identified might be solved – I am thinking in particular of the effective follow up of Committee decisions by the Committee of Ministers and the member states.

been raised.

I want to make a few general comments about the issues that have

Χριστός ΓΙΑΚΟΜΟΠΟΥΛΟΣ (*Director of Monitoring, Directorate of Human Rights and Legal Affairs*)

and to start to use the housing is not only as a family issue, not only for family members but also from the point of housing itself, sub-standard housing, eviction, conditions of the housing and also from the point of homeless people, who are living single – emergency shelters for them or construction of social housing, allocation for social housing. These are all some new wordings of the Committee decisions and I would like to invite both government and NGOs to come to this issue in future, if they agree with this type of methodology, to focus not only in a narrow way for the family housing but also for the people who lives alone, single in every age of the life even the old age.

I wasn't able to find an opportunity to talk in the first session but there are some similarities in both cases, in both sessions from the point of development in the content of the Committee's decisions' merits. It is not an issue of interpretation, there is no change in the interpretation. If you look at mainly the housing problem, for instance, which was mentioned as Article 31, in both speakers' papers, there is a continuous development trend in the content of the merits in a positive way. You can see it by comparing the numbers of key words even used in five or six cases related to mostly the same NGOs or on the housing issue and so on with different countries, you can see it very easily. There is a wider aspect from the point of the committee, different methodology to approach from a larger way to the problem

Rüçhan İŞİK (*Member of the European Committee of Social Rights*)

And there is a problem between us of the interpretation of the equal opportunity. I will use Aristotle – "treat equal on the very same basis if they are really equal". Those who were discriminated against in the past and right now are currently discriminated and need to be treated differently. Even we don't encourage the governments of the Council of Europe member States to introduce some kind of preferential policy of treatment like it was done in the US by the government of John FITZGERALD KENNEDY in order to give the chances to the black minorities which were discriminated against. As far as the evictions are concerned, the Committee is quite aware that there are some rights guaranteed. But the problem is that those people who are in the minority group cannot access the rights effectively. So it is necessary for the government just to introduce some kind of free service to help them develop their awareness, to help them to challenge those discriminatory decisions.

that give Roma a chance and they will live like us, like you and me and everybody here. I said we have to take into consideration the allegations raised against those cases against France, Italy and Greece, the governments were trying to treat Roma like the rest of the regular population which is simply listed as a majority, not the biggest minority.

Mr Ambassador I would say, with all due respect, that we are not dealing with the only people in Greece. According to the figure presented by the EU Commissioner there are 265,000 Roma living in Greece. The case which was presented to us alleged that instead of the creation of a hundred new Roma settlements including 4000 new homes, there are only four permanent settlements comprising 185 houses. But it doesn't matter, whether or not we are dealing with the case brought by the international organisation to protect the interests of the ethnic minority, the problem is that it is really necessary to treat Roma not like everybody in Europe. I didn't say in my presentation

Andrzej SWIATKOWSKI (*Vice President of the European Committee of Social Rights*)

Such is to say that the experience that I have had, and maybe there are limitations within the Council of Europe that I do not fully grasp or fully understand, but in communications terms my organisation felt pretty much alone regarding the publicity. Maybe there is room for a more developed communication strategy around decisions of the collective complaints, it would also make quite a big difference, I think I can say from the view of the NGOs here around the table, I can say that we are willing to do more to ensure the follow up but it is very difficult to do it alone.

Interested to build a network of legal experts who can translate the case law into domestic litigation but it takes time and it takes money to do that. Mr Brillat knows about an initiative that we have recently taken after the experience that we had after the two collective complaints, the positive experience, the two collective complaints that we launched. We have set up what we call Housing Rights Watch. The idea of this network is to bring together all people capable of domestic litigation to use the European case law, but it is difficult to do that and it requires resources. If the Council of Europe is interested in helping organisations like FEANTSA to build these kind of networks that would make a difference between day and night. That's for sure. And something probably more simpler is just communication and the promotion of the decisions.

We need to do more to make sure that the decisions are followed up with some practical work. But I think it is work that we have to do together. You shouldn't underestimate the limited capacity in terms of expertise, in terms of networking, in terms of funding that European NGOs, like the one I work for, have at their disposal. We are, and I repeat again, not a network like the network of my colleague, of legal experts, we are network of social service providers and we are

working with the Homeless (FEANTSA))

Freek SPINNEWIJN (*Director, Federation of National Organisations*)

your consideration.

The second item you raised was the evictions. In Greece, as in all democratic countries, evictions take place following decisions of the court. And those people who have been evicted by a Court decision, they have a full right to appeal like every citizen, every human being, who lives within the Greek boundaries. So this is something that you should also take into account. But I am certain that the comprehensive response to your decision, will be duly brought to

taken into consideration.

First of all, the issue of the Roma, which is a huge, colossal affair for Europe nowadays. You know very well and you should take into consideration that Romas are not an homogeneous group around Europe, across Europe or even in specific countries. In Greece not all the Romas live in camps or settlements. In fact a very limited proportion of Roma prefer to live in camps and settlements not wishing to integrate and we have ample examples and it is astonishing that, since the Committee is aware of the situation in all member states, it seems to ignore this aspect. And I will give you an example: what happened three years ago in specific settlements in Greece: outside Patras, 350 homes were granted to Romas living in camps, outside Volos 700 houses were given to Romas. They got settled and a month later it was reported that they had looted everything from those houses, sold on the outside markets and returned to the camps. This does not mean that we should not deploy all efforts in order to try to convince them to integrate but this is one aspect that has to be

should co-operate to make the Charter and the Committee better known, focusing on the Committee's activities rather than its members because they change – men and women move on but big decisions remain. The important thing is to find a way of ensuring that the Committee's quasi-judicial decisions have some effect, as what we currently see are virtuoso performances which result in practically nothing. We cannot order states to pay compensation but there is no reason why decisions on collective complaints should not be used in individual domestic proceedings for damages so that everyone who is affected by legislation that is incompatible with the Social Charter is awarded compensation.

I believe that this would be worth the effort. I will not say that it is "worth a mass" as we are not all Christians and we are not all Henry IV of France but I do say that it is worth a joint effort as the signs are very encouraging. Once again I would like to congratulate Mrs KONÇAR as it was she who chose this first topic. I believe that the way of breathing life into the Charter is not through the reporting system but through the collective complaints procedure. We should all do everything we can to prompt as many states as possible to ratify the collective complaints protocol as the strength of the Social Charter derives primarily from this procedure.

Athanasios DENDOLIS (*Permanent Representative of Greece to the Council of Europe*)

I would like first of all in availing this opportunity to congratulate Mrs KONÇAR for her outstanding tenure as President and wish all the success as far as my country is concerned. I will not engage in a substantial debate since the position of my authorities will be brought in due course to the attention of the Committee for their perusal regarding the complaint in question but I would just like to respond to issues raised by Mr SWIATKOWSKI as emanating from the Complaint No. 49.

Secondly, practically all domestic bodies of law contain two basic rules. One is that where human rights are concerned, the international legal system takes precedence over the domestic one. In my country's constitution, there is an article which explicitly states this. How is it possible then that in the domestic courts, as our French friend so rightly pointed out, no reference is made to the case law of a Committee which supervises the implementation of an international treaty, the Social Charter, ratified by the state concerned? Already it has become common practice in our countries' courts of first instance – and not just in appeal proceedings – for reference to be made to the decisions of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice. Why then do we not also refer to the case law of a Committee concerned with a treaty which, following ratification, has become part of each countries' domestic legal system? I do not want to squander the time now at my disposal thanks to the Executive Secretary's kindness but, at the risk of singling our own praises, I would say that the Committee works well. Not exceptionally well, as there are still things that need improving, but it does work well and its decisions are a very good reflection of what it does. It also acts in the spirit of the Charter. However, the Committee must assert and publicise itself more, and be supported by the Council of Europe in this much more than it is at present because so little is known about the Social Charter. Nobody knows about the Charter, and Mr MARQUET, who sees this every day, does not dare mention it.

On the other hand, I would like to congratulate the complainant organisations both on their courage and on their obvious competence, which is clearly reflected in their complaints and in the success they have achieved. I would also like to see more involvement by trade union representatives as the trade unions in each country should be helping to publicise the Charter and the Committee's case law and supporting employees in their individual disputes when they attempt to assert the rights established in the Committee's decisions. Therefore I think we

I was intending to speak before the break but Mr SWIATKOWSKI's speech on the Roma issue prompts me to add something more as the rapporteur in a complaint like the one by the International Federation of Human Rights (FIDH) against Belgium. Of course, this is a hotly debated subject and as they say in France "hotly debated subjects need to be tackled with a cool head". The Roma issue poses many problems. However, I believe that the merit of this very useful meeting is to bring together complainants, defendant states and judges. This type of tripartite dialogue is very useful for us to get to know one another better and to see how the Committee's case law has grown and even been consolidated. In this connection I would like in turn to pay tribute to the President, who is also leaving us in a few days, albeit of course only from an institutional viewpoint and not from a human one. She will always occupy a very special place in our hearts, where our admiration for her is combined with the noble feelings she inspires.

The Committee, even if it is not fully recognised and little visible, has consolidated what was already a strong body of case law. As a result, the European Court of Justice has started to follow the Committee's decisions. Given this, I would like you to think about the following issues:

– Firstly, why has a body which has demonstrated its virtuosity not achieved more results? My feeling is that there is a vast gulf between the soundness of the arguments in the Committee's case law and the effect of its decisions. Practically none of this case law, which is well-founded and meets all the relevant requirements and needs, has any effect, and so no tangible results are being achieved. The question is why? The first reason is that even non-governmental organisations hesitate to try to uphold the rights successfully defended in collective complaints by launching individual cases.

by the Italian State represented a discriminatory legal framework allowing even expulsion from the State its own citizens of Roma origin and other EU citizens of that background – paragraph 158. Unanimously, on eight legal grounds listed in paragraph 162 of the collective complaint's decision on the merits, the Committee found that the Italian Government violated all listed provisions of the Charter in Article 31§§1 to 3, Article 16, Article 19§§1, 4 and 8, Article 30 combined Article E.

And as a concluding remark let me just recall that the Roma do represent the largest minority in Europe. The most recent events in France, such as the dismantling several hundred legal settlements removing from France EU citizens mostly coming from Romania and Bulgaria, caused a strong reaction of EU authorities. In a speech presented on October 20 of this year the European Commissioner for Justice and Fundamental Rights and Citizens, sent a clear message, the integration of Roma in Europe can no longer wait. The Commissioner stated, "Give the Roma the right, they will learn, give them a chance to work, they will just simply work, so give them a chance to live in those special sites, or give the ones who don't want to maintain their type of living habits, the chance to live permanently, just do not discriminate against them.

So the collective complaints I just quoted presented in the matter of Roma's social rights, provide strong evidence that the European Committee of Social Rights, chaired by our colleague Professor Polona KONCÁR takes a very active and plays a very active part in the integration and well-being of Roma in Europe.

Régis BRILLAT (*Executive Secretary of the European Committee of Social Rights*)

I would like to thank you for your presentation of these extremely complex decisions, which show how wide-ranging and intricate the Charter rights are. Before we begin, I would like to apologise to Mr ATHANASIU for not inviting him to speak before the break; he wanted to do so but I asked him to wait for a little while.

legally present from other Council of Europe member States, and the Committee found that the Roma were undisputedly affected. So again the Committee took a unanimous decision concerning the violation of all grounds listed.

The last case, Centre on Housing Rights and Evictions v. Italy, complaint no. 58. The complaint alleged the violation of Article 16, 19§§1, 4 and 8, Article 30, Article 31§§1, 2 and 3, Article E, Article E combined with Article 30§1. According to the complaint, Roma live in socially excluded locations, characterised by sub-standard conditions, segregated from the rest of the population, due to so-called security measures, introduced by the Italian Government. According to the Committee, because of these security measures, the living conditions of Roma and Sinti worsened. It is considered that the situation leads to stigmatisation and constitutes discriminatory treatment. As regards the violation of Article E combined with 30§2: according to the complaint, the security measures led to an increase in forced evictions and actions of violence against Roma and Sinti camps. According to the Committee, evictions were carried out without respecting the dignity of the persons concerned, and without alternative accommodation made available. Concerning violation of Article E and Article 31§3: according to the complaint. The authorities had failed to make available permanent adequate dwellings for Roma and Sinti. The Committee found no evidence that the Government had taken any positive steps. The Italian Government did not show either in the written proceedings, nor during the public hearing that the Government made any efforts to undertake a coordinated policy to combat poverty, prevent discrimination, promote effective access to housing, to people who live or who risk living in situations of social exclusion – (paragraph 102 of the decision). The Committee considered that the procedure of identification of Roma and Sinti interfered with the private and family life of Roma and Sinti concerned – (paragraph 126). Xenophobic political rhetoric against Roma and Sinti was tolerated by State authorities – (paragraph 126). The complainant organisation alleged that the security measures employed

of innocence. The decision to evict could be issued in absence of the interested party by an administrative authority, prefect, and there is no possibility to suspend such a decision. The Committee found that the Government had not rebutted the evidence put forward by the complainant.

The next issue is the violation of Article E in conjunction with Article 31. According to the complaint the shortage of stopping places, poor conditions in those places and unfair eviction procedures is tantamount to racial discrimination. Article E imposes an obligation to take into consideration differences in the lifestyle and habits of the largest ethnic minority in Europe. We are talking about 10-12,000 people here. The Committee stated that is was a clear-cut case of discrimination. As regards the alleged nature of a violation of Article 16 and Article E, according to the complaint, due to the failure to provide appropriate family housing, the assessment was again negative because of the negative decision concerning Article 31 combined with Article E. This followed from the finding of a violation of Article 31 in conjunction with Article E. As regards violation of Article 30: according to the complaint, there is a lack of national policy for families of Travellers, which contributes to their social exclusion. The Committee found that: France failed to adopt a coordinated approach to promote effective access to housing for persons who risk living in situations of social exclusion. The next issue was violation of Article E taken in conjunction with Article 30: according to the complaint, Roma and/or travellers are discriminated against because they are entitled to vote in local elections only if they hold circulation documents, if they are attached for at least three years to a particular municipality, and if the number of the Roma and/or travellers does not exceed 3% of the electorate. As far as the Committee was concerned, there was an assessment that the difference in treatment between Travellers and the rest of the local population did not have objective and reasonable justification. Therefore there was direct discrimination. Finally, turning to the violation of Article 1954: according to the complaint, the above-mentioned violations are directed towards Roma migrants

by the Government were submitted but the legal remedies against evictions exist and this is a major problem from a legal point of view, as far as the Committee is concerned. Very often in cases very serious allegations are just simply left by the Government accused without any statement concerned. The Committee agreed that Roma are not aware of their rights. So in conclusion the committee again found unanimously there is a violation of Article 16 of the Charter.

In the third case, European Roma Rights Centre v. France, no. 51/2008, Article 16, 30, 31 plus Article E and Article 19§4 are invoked. This is a complaint concerning social exclusion and racial discrimination which is suffered by Travellers because of the shortage of stopping sites or conditions of existing sites. France failed to take necessary steps to improve living conditions of Roma migrants according to the allegation. The Government simply stated France was doing everything possible to accommodate Roma's needs. In the first part of the decision, the Committee considered Article 31 §1. The Committee found there was inadequate implementation of which was admitted by the Government itself. Further stopping places do not meet the standards. For example, one toilet for 120 people – paragraph 42 of the collective complaint. Poor management of stopping facilities by the municipalities and the municipalities are closed on the weekends – Saturdays and Sundays, and so there is a major obstacle to the freedom of coming and going out. Further there was an allegation of a lack of access housing for Roma who wish to settle due to the fact that caravans are not considered by the authorities as a regular, ordinary form of housing. Owners of those caravans are not entitled to various types of housing and family allowances. Caravans do not require a building permit and do not qualify for housing allowances. So those who would like to purchase are not entitled to any type of loan or credit or any type of assistance. According to the complainant, severe penalties for trespassing, illegal parking, such as a 6-month imprisonment and suspension of driver's license up to three years amounted to a violation of the Charter. Further it was alleged that the eviction procedures ran counter to the principles of the presumption

not necessary to examine an alleged violation of Article E. And there were two separate opinions that were joined by three members of the Committee.

The second case is complaint 49/2009, International Centre for the Legal of Protection of Human Rights v. Greece. Article 16 was involved here. The complaint reads as follows: the Government continues to forcibly evict Roma without providing suitable alternative accommodation – that is the first allegation, and the second – significant numbers of Romas live in unacceptable conditions and suffer discrimination in access to housing.

First there was the issue of inadequate housing. According to the complaint only 17% of the budget was spent on housing loans (paragraph 20 of the decision). Only Roma who own land and have certificates of permanent residence may apply for loans. The Committee concluded in paragraph 35 the following: breach of Article 16 because an insufficient number of permanent dwellings were available to the Roma. There was evidence from national and international sources that many Roma continue to live in settlements which fail to meet minimum standards, and those outside conditions were mainly described in paragraph 35. For Roma, merely ensuring identical treatment against discrimination is not enough there must be positive measures. That is one of the most important statements here in paragraph 40. In conclusion the Committee found there is a breach of Article 16.

The second allegation concerning forced evictions. It was alleged that the Roma are systematically being evicted from sites, without prior consultation, without access to effective remedies, and rarely provided with adequate alternative accommodation. The Government's response: Roma are only evicted from the land they illegally occupy. The Committee assessment is stated in paragraph 55 to 58 that the criteria for illegal occupation must be precise. Evictions ought to be justified. Cases and judgments of the European Court of Human Rights were extensively quoted in this particular decision. Evidence of forced evictions were presented in paragraph 61. No real arguments

Part 2 of the meeting: Recent developments

in the collective complaints procedure of the European Social Charter

Presentation of Professor Andrzej SWIATKOWSKI (*Vice President
of the European Committee of Social Rights*)

I will outline four cases concerning Romas' social rights, which concern the right to social assistance (Article 13), the right of the family to social, legal, and economic protection (Article 16); the right to protection against poverty and social exclusion (Article 30); the right to housing (Article 31) and the right not to be discriminated against on the grounds of social origin, (Article E).

It is a great honour and privilege to make a summary of these four cases in order to pay tribute to our dear colleague and friend, Professor Polonca KONCÁR. So turning to the first case: European Roma Rights Centre v. Bulgaria, complaint No. 48/2008.

In this case, the complaint was made because of amendments to the Social Assistance Act in 2006 and 2008 which cut the period of assistance to 18 then 12 and finally 6 months and had the effect of, allegedly, depriving Roma of social assistance in violation of Article 13 with conjunction of Article E. The Government flatly stated that the amendments were not discriminatory towards Roma and it were made to improve labour market integration, see paragraph 34 of the collective complaint's decision on the merits.

The Committee found that the legal changes did significantly impact upon Roma because statistical evidence showed that Roma families are highly dependent upon social assistance. So from this point of view we have a case of indirect discrimination and because of this the Committee unanimously found there was a violation of Article 13, paragraph 1, and the majority of the Committee decided that it is



Professor Polonca KONČAR,

President of the European Committee of Social Rights,

Mr Régis BRILLAT,

Executive Secretary of the European Committee of Social Rights,

Mr Jean-Michel BELOGEY,

General Rapporteur of the European Committee of Social Rights

We also decided to provide persons in need with the option to buy off the apartments from the state under privileged conditions. This offer is specifically designed for personal circumstances and offers special personal discount for refugees: every year spent in refuge would be multiplied by a certain factor. It is also possible to buy off these apartments by paying in instalments for the next 20 years.

We believe that these and other measures represent our direct response to the Committee's concern. Of course we will provide more detailed information in the Committee of Ministers' meeting.

Ivan MINTAS (Deputy to the Permanent Representative of Croatia)

As Mr BOILLAT said in his introductory remarks, this is neither the time nor the place for discussing the issues of substance of specific cases. So I will just make a brief point and we will present more detailed information during the Committee of Ministers' meeting when this item will be on the agenda.

But to respond to Mr STANGOS' question, let's just say the following. The Housing Care Programme for former holders of occupancy rights should be seen as part of a complex process of return of refugees and internally displaced persons in Croatia. For example, we have invested more than 5.3 billion Euros in the whole process of return. For a country that has an annual state budget of around 17 billion Euros, this makes quite a considerable sum.

We have introduced a concrete mechanism for housing care for former holders of tenancy rights. This mechanism gives the opportunity to every holder of the previous tenancy right, who has not yet found a durable solution, to come back to Croatia.

Regarding the Committee's objection on slow pace of implementation, in some periods we have indeed been faced with objective difficulties such as financial constraints, coordination problems with local authorities and so on. In the first years of the implementation of the housing care programme this might have been a slight problem, but since 2007 the process has gained its pace more quickly. We have also encountered some unexpected problems, for example, a number of housing units, although allocated, have not been occupied and effectively used by the applicants.

But nevertheless, our commitment has been clear. For example, despite the austerity measures, the funds in this year's State Budget have been increased by 64% for these purposes. In June, a Revised Action Plan was adopted, providing for clearly set measurable targets and increased implementation transparency.

is no reticence but instead genuine co-operation between national and international courts. And I can only reiterate, speaking from my own experience, that national judges are not "annoyed" when they have a ready-made international solution. I would even say that the merit of the collective complaints system is that it sometimes offers such, sometimes preventive, solutions, enabling the national courts to arrive at a fairer remedy, even in the sphere of international law, which also forms part of the domestic legal system.

Bernard MARQUET (*Vice President, Social, Health and Family Affairs Committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*)

I come from one of only four countries not to have ratified the Social Charter, Monaco. The other three are Switzerland, Liechtenstein and San Marino. However, I have been at the Council of Europe since the end of 2004 and had the honour of chairing the Sub-Committee on the Social Charter of the Parliamentary Assembly's Social, Health and Family Affairs Committee for three years. And today I recall with some astonishment how, at the celebration of the tenth anniversary of the revised Social Charter, to which I was invited as the Assembly's representative, I also heard Mr BELORGÈY, who was President of the European Committee of Social Rights at that time, say exactly the same thing. As an elected representative and even as a citizen, I am shocked to hear that a Convention which is about to reach the age of 50 and the revised text, 15 is in this state. I take the judge's point that Monaco has not ratified the Charter, but I would point out that Monaco's courts, out of curiosity and because they have the time, do apply it unratified. However, other countries do not do so. At the celebration of the tenth anniversary of the revised European Social Charter, Mr BELORGÈY said that states should start giving their judges training on the Social Charter. Yet I hear today that there is still progress to be made in this sphere. Most of the member countries have ratified the Charter but it would seem that they have more problems implementing it than with the European Convention on Human Rights. Those are my thoughts and I am still just as surprised.

already been pointed out today, the European Committee of Social Rights is much more active in this field. Great care needs to be taken when discussing these issues because, if we take an example from the European Court of Justice, namely the reference for a preliminary ruling, this is a procedure in which it is actually necessary for available remedies not to have been exhausted. This is a case in which there is co-operation between the national courts and an international one and here again I do not think that we should be focusing on the principle of subsidiarity or a kind of "protection system" for courts. I think that we should be talking first and foremost about the fairest settlement and the one most likely to promote respect for a treaty or in this case for social rights. I would even say, from my own experience at national level as an appeal court and regional high court judge, that national courts do not need to be "protected" at international level and on the political front through reference to subsidiarity and sovereignty. In the human rights field, interaction between international and national courts transcends traditional debates centring on frontiers. Worldwide discussion between judges is a *fait accompli* because the national courts like to have international solutions to help them take their domestic decisions. I tell you sincerely that if I find a relevant decision of the European Court or, in this case, a decision of the European Committee of Social Rights and I do so before domestic remedies are exhausted, then as an administrative judge I will be very happy to find that there is already an existing, if you will, preventive solution to the case and that I do not need to make the effort to apply and interpret an international treaty about which, as Mr Belorgey points out, so little is known. This clearly goes to show that the conflict that some people talk about between national and international courts does not exist. In fact they co-operate. This is why it seems more important to me to put the emphasis not on the system of individual petition to the European Court but on other systems such as the reference for a preliminary ruling, where there

Returning to the issue of exhaustion of available remedies, I agree with everything that Mr Belorgey said but I would like to add a few points. When the parallel is made between the European Court of Human Rights and the European Committee of Social Rights in this sphere, I like the way that the two bodies can be readily compared and feel that this a good way of highlighting the binding nature of everything we do. The Charter is an international treaty just like the European Convention on Human Rights and both make provision for a body which gives final interpretations. However, some care does need to be taken with this drawing of parallels when we consider the Court and its system of individual petition because this is a clear difference. From the international law perspective, it is of course entirely reasonable to insist that domestic remedies are exhausted where the system is one of individual petition. Just imagine the thousands and thousands of applications which would be made to the Court if there were not such a rule. It would be a totally unmanageable situation. International law, including that applied by the European Court of Human Rights, provides for other procedures, such as interstate applications and advisory opinions, but it is well known that these two mechanisms have had little success and that it is only the system of individual applications that is actually used, whereas, as has

Luis JIMENA QUESADA (*Member of the European Committee of Social Rights*)

is until recently when certain obstinate characters who, owing to their advanced age, had no fear of making themselves unpopular and being exposed to reprisals succeeded in getting a few references to the Charter discreetly inserted into a number of laws. Therefore, even on an advisory level, in France at least, progress is slow. I will not go into details about certain supreme courts which not only fail to apply the Charter but are so far from its way of thinking that we will be obliged to bring this to public notice. We have already done so in the case of Slovenia and it was very awkward. Our President may have been applauded in the streets of her home town but I am not sure that Slovenia's judges gave her a very warm welcome.

familiar as one of the greatest academic authorities on the Charter, is a very critical yet affectionate observer of our work and tracks down references to the Charter and the European Committee of Social Rights in court decisions and advocate generals' opinions. He has written a fine article, entitled "*Le tonnerre de Brest à fait long feu*", fulfilling his own research aims and revealing that the French Court of Cassation has discovered us at last, twenty years after our foundation, and seems to be taking a liking to the Charter. He also shows that this discovery was probably made easier by the fact that it did not actually have to apply the text. However, that any reference was made to it at all is a significant step forward. In short, national courts, apart from the Spanish ones in former times (they are currently going through a less active phase but this may change again), the Czech courts (though by mistake) and one or two Dutch or Belgian courts (though not supreme ones), have hardly ever applied the Charter. The reason given is that the Charter cannot be relied on directly by private individuals. Professor AKANDJI-KOMBE has pointed out, in my view quite rightly, that this may in extreme circumstances be the case where sub-judicial rights are being asserted but certainly not when the dispute is over whether regulations are lawful or comply with the hierarchy of rules as, in such cases, what is at stake are states' mutual obligations. Professor AKANDJI-KOMBE has also stated, although not everyone has come round yet to this way of thinking, that there is at least one circumstance in which the French *Conseil d'Etat* cannot overlook the Charter, which is when it acts as an advisor to the government. You will all be aware of the formula that is used in many national laws on equal treatment: "nationals and citizens of the European Union and the European Economic Area (and possibly Switzerland)". But what about nationals of the states party to the European Charter? Are they not entitled to equal treatment as well? Yes of course, we are told, that goes without saying, but then should it not also go without saying for the European Union and the European Economic Area? If so, they should not be mentioned, but if they are, then there should also be a specific reference to the nationals of the states party to the Charter. The fact is that nobody ever did make such reference. That

countries, knows that what makes us unique is that cases can be referred to us at any time without worrying about other remedies. This is what enabled me, like others before, to argue before gatherings of constitutional judges and members of supreme administrative and civil courts that collective complaints acted a little like legislative impeachment proceedings or applications to set aside regulations on grounds of abuse of authority. The point has therefore been clearly made. The other controversial topic concerns national courts. What I really wanted to emphasise, whatever others think, as it lies at the very heart of our concerns, is that the ideal solution would be for national courts to regard themselves as the ordinary courts for the application of the Charter, just as they already are, as all law students are taught, for the application of European law, treaties and secondary law. There was a long period when this did not apply even to the European Convention on Human Rights. For years, whenever a lawyer referred to the European Convention in the *Conseil d'Etat*, the response was "what are you talking about?"; My colleagues' capacity to interpret and apply the Convention developed only very slowly. We have not reached this point with the Charter. In some instances the *Conseil d'Etat* has heard the same case as us, as with the complaint relating to the treatment of illegal immigrant minors (FIDH v. France), which was also heard by the *Conseil d'Etat* following an application by the GISTI. As one of my most respected colleagues said, "it would be difficult to reach any other conclusion, but nobody knows your Charter, still less your Committee"; Ultimately the *Conseil d'Etat* based its decision on an article of the New York Convention which had previously been considered not to be directly applicable but was now found to be so.

It is not just France that thinks like this. Nor because we are French should we be especially harsh on ourselves. All countries, with a few exceptions, think in the same way. I do not know whether Luis has anything to do with this, although I think not because he was still in the cradle at the time, but the Spanish used to do very well, although this is less the case now. The Czechs did the right thing once, albeit by mistake. Professor AKANDJI-KOMBE, with whom you are probably

I am afraid to say to my compatriot that the issues she raises, with a clear desire to foster a dialogue which I, like she, regard as potentially very beneficial and time-saving, are dealt with somewhat inconsistently in practice by the French authorities, and not just by them but by others as well. France has never applied for any the numerous cases brought against it to be struck out or expressed any objection because of failure to exhaust all domestic remedies except, strangely, in the CESF complaints. The matter was never raised in the autism case or any of the labour law cases and although it was alluded to in the housing cases, this was not explicit. It is the Committee's essentially unique feature that it can be referred to at any moment without all available remedies having been exhausted. This is what distinguishes it from the European Court of Human Rights. The question of the exhaustion of domestic remedies has been a subject of endless discussion with France's representatives, particularly its Human Rights Ambassador, since we started looking for improvements to the implementation procedure for obligations under United Nations covenants. Everybody, including those who draw up government memorials to the Committee, whether from France or other

of Social Rights)

Jean-Michel BELORGÉY (*General Rapporteur, European Committee*

domestic law. To sum up, it is not our intention to question the rights enshrined in the Social Charter or the right to file complaints with the Committee. However, I think it may be desirable, if the aim is to promote the Charter, to foster more involvement by the national courts, which could then act as advocates for these rights. This would also – and most importantly – enable the Committee to deal more efficiently with matters for which it has not been possible to find solutions in domestic law.

could be launched in my opinion. This is an open question and one on which a discussion could be. This is relevant because procedures are not as short as they issue, but is the question of the length of proceedings before the European Committee of Social Rights, which may be a less pressing issue, but is relevant because procedures are not as short as they could be. This is an open question and one on which a discussion

more and more interest in economic and social rights. There was a time when this was definitely not the case. In France and in many other countries, domestic courts are increasingly taking the lead and making social rights effective. This may not apply to all rights but it does to at least some of them.

Is it not in the interests of the Committee and relevant organisations to involve the domestic courts? If so, it inevitably means that all available remedies must be exhausted. Promoting the Social Charter also means giving the domestic courts the opportunity to apply the rights it embodies. The European Court of Human Rights has much more power than the European Committee of Social Rights (I hope you will excuse me for being so direct but that, I think, is the point of today's discussion). Nonetheless, the European Court of Human Rights and its judges have made use to some extent of the powers of national courts. Part of what has made the European Convention on Human Rights so widely known and used is the fact that, over and above the binding nature of the Convention's provisions, national courts have been able to interpret it in a way that promotes human rights.

Let us take the case of the interim measures which were mentioned earlier. Many, if not all, states contest the binding, judicial nature of Rule 39 of the Court's Rules of Court even though, with some rare exceptions, they have all applied it since the Mamatkulov judgment of 2005. There is controversy and a real debate on the scope of these measures, which everyone is aware of. However, the French domestic courts, or to be more specific the *Conseil d'Etat*, have effectively closed the debate in the administrative courts by stipulating that interim measures ordered by the European Court of Human Rights have binding force on the French state.

It is not our desire to demand unconditionally and at all costs that all available remedies be exhausted before a complaint is lodged but we do want an acknowledgment that there are spheres such as labour rights where the courts are active, thus precluding automatic referral to the Committee. This would be to the benefit of both the Committee and the organisations concerned.

Returning to the exhaustion of available remedies and hence the role of the domestic courts, it is noticeable that the latter are taking

will take up your cause";
 ing results but there will be more of a chance that the Committee apply to the Committee, you may be less successful in terms of binding because it amounted to saying to organisations, "of course, if you asking it to consider the matter. Its last reaction was very interesting aim is not to impose this principle on the Committee. We are simply corollary, the principle of the exhaustion of available remedies. Our courts which, moreover, apply the principle of subsidiarity and its Court of Justice. You talk of a relationship and co-operation with two Committee, the European Court of Human Rights and the European the relationship or the co-operation there should be between the Committee. At the beginning of this session you talked about on this issue, what France is really doing is putting a question to any misinterpretation of international law. I believe that by focusing to put it to the Committee myself. I do not think that there has been It is very interesting that this question has been raised as I was going

DIARRA DIME-LABILLE (*French Ministry of Foreign Affairs*)

same lines.
 of your recent complaints, you will see that our response follows the rejected by the Committee and if you wait for the decision on one but I do not think that it is, or can be, valid. It has always been formally a misinterpretation. This is an argument that has been put forward, law of the International Court of Justice in the Hague but this is also ever said that this is the case. France refers, for example, to the case principle that domestic remedies must be exhausted. No one has lished and cannot claim to have established or applied, a general- behind the argument but public international law has never estab- to interpret public international law properly. I do not know who is ily that of the Committee – France is not only wrong but is falling of the more recent ones. In my personal opinion – but not necessar- filed and intends to reply in slightly more detail in its findings on one responded to this in connection with the very first complaint you

I would simply like to add that this is a missed opportunity both to uphold the law in its entirety and to obtain appropriate reparations, if not immediately at international level then at least at domestic level, because once this international legal rule is referred to and the Committee takes a position on the subject, the complainants can return to the domestic level and apply to the relevant judicial authorities for damages from the state concerned.

Gérard GRENERON (*Secretary General of the European Council of Police Trade Unions (CESP)*)

My comment is actually a question to the European Committee of Social Rights.

Our organisation has lodged several collective complaints against France and on repeated occasions, when we have taken action at international level, France has referred us back to its domestic law.

I would like to address a warning to the European Committee of Social Rights about this attitude, which casts doubt on the right to refer cases to the Committee without initially exhausting domestic remedies.

I think that this abuse of the procedure we have been observing in France is something the Committee must take very seriously because when someone repeatedly hammers away at the same point it means that that person has a particular purpose in mind.

I would like to alert the Committee to these repeated attempts to question this distinctive feature of the procedure, namely the right not to exhaust domestic remedies, which are known to take a very long time. One of the major advantages of taking a case to the Committee is that we do not have to wait years for an obvious violation by a state to be recognised.

Petros STANGOS (*Member of the European Committee of Social Rights*)

It is true that the exhaustion of domestic remedies was raised several times in relation to your trade union's complaint. The Committee

Petros STANGOS (*Member of the European Committee of Social Rights*)
 I entirely understand why people hesitate to lodge collective complaints with the Committee. I presume that this reason (the fear of reprisals) accounts for the fact that complainants never cite the states' responsibilities, the first being their international undertakings.

for government officials, which is not easy to achieve, and a proper campaign to foster fellow-feeling among associations and managers, which is no simpler. Things are a little different however before the European Committee of Social Rights. There is the issue, which I will deal with later in my concluding remarks and which clearly exists, whether or not it has been raised in discussions, of who is entitled to lodge a complaint. It is no minor drawback that the French NGO, the GISTI, needs the FIDH to file a complaint with us and that, likewise, Autism France needs Autism Europe and ATD France needs ATD International. Furthermore, the risk that complainant organisations run is not that of antagonising an authority in disputes over fees or health and safety regulations. The risk they run is that their grants will be cut. However, this risk is minimal compared to that faced by the organisations I mentioned before in national disputes. The example of Autism France is very interesting. The results, for what they were worth, of the proceedings before the Committee were not actually that negative in terms of the effect they had on policies for persons with autism in France. It is probably less risky therefore to bring a case before the Committee than to engage in a local dispute. The local arena is the most dangerous one for a confrontation. I say this because I work as a national appeal judge in disputes between private individuals and French *départements*. If there is a problem between a service user and a *département*, the local town hall is the place where events are least likely to go well. This local level is the setting in which disputes are the most rancorous. In a dispute with the state, there are still risks but they are already less serious because they are tempered by other viewpoints and influences. If the dispute is brought before the Committee, it is played out even further away. It may not be as directly effective but it also carries fewer direct risks.

soon future two more collective complaints to two other members states that have ratified the revised social charter and the collective complaints protocol. So I think we do whatever we can but it is not easy. I mean there is a difficult context.

Marie-José SCHMITT (*President of Action européenne des Handicapés (AEH)*)

I would like to talk about another difficulty we face. My own association, which represents people with disabilities, has several draft collective complaints on its shelves – and has begun working on others – which it has been asked to withdraw by the associations themselves, most often at the request of families. These have said, for example, that yes, this home for people with disabilities is a scandal but it is the only one we have and if we put such and such a person's back up (if you will excuse the expression) then we will have nothing left for our child or the adult concerned. Therefore I believe that behind this issue of Article 15, which you are due to be taking up again next year, there is a vast field of operations, but one crossed by major barriers, which people are reluctant to cross for fear of losing the little they have already gained.

Jean-Michel BELORGEY (*General Rapporteur, European Committee of Social Rights*)

I would just like to say a word on this subject. In my capacity not as the General Rapporteur of this committee but as a civil society activist in my own country, I am very regularly asked by associations managing establishments or services for people with disabilities for my advice on ways of contesting particular establishments' price scales or protesting about the poor quality of a service. Disputes on such issues are frequently brought before the civil courts or specialised administrative courts in matters such as fees for homes. It is true that many people who would like to complain that they have been mistreated fear that judicial proceedings might simply lead to an escalation in the conflict and, as Mr STANGOS mentions, to reprisals. It is of course very difficult to solve this kind of problem. What is needed is education

two sovereign states, Croatia and Serbia. This international conflict has its after-effects at domestic level in Croatia so I would like to know if the people of Croatia are receptive to the type of questions that the Committee's decision has raised.

Freek SPINNEWIJN (*Director, Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA)*)

If I understand well, the question is "Why is there not more human rights litigation from the social NGO sector?"

I think it has different reasons. I would speak for my own organisation. I think first of all you shouldn't underestimate, my organisation brings together services for homeless people across the European Union. I think it is not a given that our members are necessarily interested in using Human Rights litigation for a very simple reason. It is because they are not certain that what they do is in line with Human Rights at the moment. We work a lot on the right to housing, our members provide shelter for homeless people. It is not clear where this shelter provision fits in the whole Human Rights debate so there is first that obstacle to overcome. I speak for my own organisation. The obstacle of resistance, scepticism within our own membership about using human rights litigation. Then there is another quite important element that is relevant for a number of NGOs like mine. We're almost entirely funded by European Union. And there are many organisations funded by public authorities. Using public money for human rights litigation is not easy. You have to convince the funders, the public funders that it is useful, that it contributes to standard setting at European level, etc. These are obstacles to overcome but it takes time. And then the third element which I think is very important for NGOs, is the expertise. My NGO is not a human rights expert network. Our members like I said provide shelter and hostels for homeless people so to find the expertise out there is not easy so also that takes time. But that said, the organisation I represent has done two collective complaints already, one against France some years ago that we won and one recently against Slovenia that we won and that was discussed earlier. And we are planning to launch in the very

each section of the Charter, but the Committee does also assess legal practice at national level in its conclusions on the reports. In short, I believe that it is not only the NGOs and other organisations with the power to take action which have a key role to play, beginning with their initial strategy. It is also very important for there to be a proper response from the government and an appropriate decision by the Committee, meaning that the onus is also on us and that there has to be some follow-up at national level. Of course, much depends on the fundamental rights at stake, but at all events it is important not to overlook this increasingly crucial aspect, which is the enforcement of decisions at national level *vis-à-vis* the national courts.

Petros STANGOS (*Member of the European Committee of Social Rights*)

I have two questions. The first is directed mainly at the participants from civil society. This morning at the plenary session, the following question was raised: why, in their collective complaints, do non-governmental organisations not refer to the international law issues raised by disputes? Why, for instance, do complainants seem so reluctant to raise questions about the international responsibilities of the state concerned? I would therefore like to put this question to which I alluded this morning in connection with the Committee's work to the representatives of civil society attending this meeting. If they did raise these issues, it would provide a perfect opportunity for the Committee to promote its interpretation of the law.

My second question is directed mainly at the ambassadors of the countries which have ratified the Collective Complaints Protocol and, in particular, the Croatian representative. I would like to ask him how Croatian society perceived the Committee's recent decision with regard to the housing conditions of the Serbian ethnic community in Croatia in response to Collective Complaint No. 52. Were there reactions to this within the authorities or the government? And I do not, of course, mean reactions of the type that have been or will be addressed by the Committee of Ministers but more deep-going ones. I would like to put this specific question with regard to Croatia as it is linked to a broader and, it is to be hoped, past conflict between

Luis JIMENA QUESADA (*Member of the European Committee of Social Rights*)

I see this as a key issue for the success both of the European Committee of Social Rights and of the work of any other judicial authority at either international or national level. I say this because in addition to these two bodies, namely the European Committee of Social Rights and the Committee of Ministers, which follows up on the implementation of the Committee's decisions, I believe that the NGOs, trade unions, employers' organisations and other bodies which are authorised to lodge complaints also have much to say on the matter. This can even be the case already in the points that they highlight in their complaints because there is, after all, a certain overlap between what they ask for and what the Committee can grant them, within the limits of the Social Charter itself and the Committee's Rules of Procedure. Therefore, I think that when decisions on the merits are being followed up, it is very important to bear in mind the way in which questions were put, the complainant organisation's procedural strategy and the government's replies, as these can also clarify the situation and help us to do our work more efficiently. However, a substantial part of this follow-up occurs at national level. I will give you just one example: our Rules of Procedure do not give us the power or the means to award just satisfaction, as is the case with the European Court of Human Rights. Another issue is that of compensation for the costs of proceedings, which has been debated within both the European Committee of Social Rights and the Committee of Ministers. However, to return to the matter of just satisfaction, I believe that, on the basis of the European Committee of Social Rights' decisions on the merits, complainant organisations could try to persuade their national courts that this is international law deriving from an international treaty, the European Social Charter, and that these national courts can be asked to take implementing measures including just satisfaction. Furthermore, as you know, there is a kind of feedback loop between the collective complaints procedure and the reporting system. It is true that reporting is a slow process, taking four years for

to take account of the separation of powers, already referred to by the Executive Secretary, between the Committee of Social Rights and the Committee of Ministers, which requires us to exercise a degree of discretion.

Colm O'CONNOR (*Vice President, European Committee of Social Rights*)

I would like to echo everything the General Rapporteur just said, in particular, the importance of the Committee of Ministers in the supervision framework. I would also like, just very briefly, to emphasise that in our decisions and collective complaints we attempt to identify with precision, if we make a finding of non-conformity, where exactly the problem lies. In other words, by trying to identify what precisely the situation of non-conformity consists of, we hope in that way to give guidance as to the sort of measures that might remove the problem of non-conformity. We don't always succeed, I think it can be difficult, it is something the Court often struggles with, the Court often will say "here is a violation" and states are then left with perhaps 10 different avenues by which they could try and respond to that. It is a problem that courts in general face across the world but we see it as very much a part of our role in assisting both those suffering from a deprivation of their social rights and also in assisting the states involved to try and identify clearly the nature of the non-conformity and therefore to help identify what measures might be useful in trying to put an end to the situation.

Monika SCHLACHTER (*Member of the European Committee of Social Rights*)

It is not by chance that the text of the Charter was formulated in very general terms. The purpose was to leave states a certain margin of appreciation to allow them to then determine more easily if this measure or provision exceeded the margin of appreciation. It would be different if we were to indicate to a state what it should do in detail. This would be much more intrusive into that margin of appreciation and I think that this is one of the reasons why we very rarely do that.

us to show some modesty although it should not prevent us from harbouring certain ambitions. These ambitions are already being reflected now and might be reflected in future in several different ways. Firstly we suggest, often quite explicitly, if not in the operative parts of our decisions then at least in our review of the situations presented to us, what irregularities need to be rectified. Secondly, it is clear that the Committee of Ministers, which unlike us has the power to give binding force to our decisions, must make use of its recommendations to indicate to states what corrective measures it is most worthwhile for them to implement. Lastly, when, in the years following our decision on a collective complaint, we review any changes in national policy, we are bound to see whether progress has been made and the main defects we identified have been rectified or whether, on the contrary, the situation is as it was before. There are now fairly clear signs that the Committee is beginning – cautiously – although, for the reasons outlined above, not explicitly – to act as a body which prescribes good practices. However, there are other bodies at the Council of Europe which specialise in good practices and whose activities, combined with ours, can help states which do not know how to do so, to remedy the problems we have highlighted (which is, it has to be said, a somewhat rare scenario). The newcomers to the Committee, who are generally more enterprising and creative – and younger – than the rest of us, currently have some very interesting ideas about these matters. We are often ill at ease when it takes a long time to investigate a case or when we feel it may take some time for practical measures to deal with the issues we have identified to take shape. Consequently, we are thinking of adding provisions to our internal rules, which could subsequently be reiterated at a higher level, making it possible to indicate to states that they must take immediate provisional measures even before we have ruled on the merits or urgent measures just afterwards. If the breach or the lapse identified has got out of proportion, it is better to rectify it immediately. To justify this approach, we can draw on the example of the European Court of Human Rights, even though it is only moderately convincing. Of course, in so doing, we will also have

precise guidance it is very difficult, even for the complainant organization itself – and even more so for domestic civil society in general – to monitor progress, and eventually interact with the Committee within the reporting procedure, or by other means, in order to ensure that progress is being made in compliance with the decision. So, although the MFHR v. Greece complaint was an astounding accomplishment – the complainants were very happy with the dialogue during the procedure and with the decision itself –, there was a clear issue with the follow-up; in the current Belgian League/FIDH complaint, we are anticipating the same kind of difficulty, though we are not here to discuss ongoing cases. It seems that this is a major concern for civil society organizations, in general, and in particular for those NGOs not entitled to present collective complaints: how precise should the Committee's guidance be? Of course the Committee cannot make or enforce direct injunctions to the state – i.e. a command to adopt a specific measure – but how can it attain a proper balance between the finding of non-compliance and producing specific guidance? Do the Committee members see any space for improvement with respect to this issue?

Jean-Michel BELORGÉY (*General Rapporteur, European Committee of Social Rights*)

At this point in the discussion, I would just like to make two or three brief comments. Advances in judicial practices, to which we of course refer even though we are not ourselves a fully-fledged judicial body, have been somewhat slow in the sphere referred to by the representative of the FIDH. Judicial authorities required to rule on compliance or non-compliance with certain laws or regulations have rarely, except in very recent times, been expected to rule both on the legal issue and on the practical measures required for a lawful situation to be restored. Furthermore, we have particular difficulties, not only because of the disadvantages from which we suffer compared to a fully-fledged judicial body but also because of the particular type of situation which we have to deal with. The situation which Mr O'CONNOR described in this connection is typical and requires

really should be promoting this instrument, particularly at this time of reform at the Council of Europe and economic crisis. In my view, the Committee becomes even more important when times are hard. In truth, every country has its own specific issues and attitudes relating to the right to housing, and the example of Croatia shows us that the right to housing also covers people who have been displaced or migrated. This case is a genuinely very interesting one which demonstrates that the issues that most people would associate with the simple right to housing are much broader in scope than one might think. The fact that this Committee is a select committee probably enables it to work more efficiently, but at all events I would like to thank you for your contribution and say what a pleasure it has been to work with you, Mrs KONÇAR. In January, I will have the honour of tabling a report on the Social Charter and its impact and I think that it may be possible to add a paragraph to it on what has been happening in the area of housing rights.

MATTHIAS SANT'ANA (*Representative of the International Federation for Human Rights (FIDH)*)

I have had the privilege of acting in two different complaints, one ongoing case with the Belgian League and the FIDH, and a concluded complaint with the Marangopoulos Foundation for Human Rights a few years ago. What we have just heard is very interesting indeed. I believe that the Collective Complaints mechanism is extremely important in translating the abstract norms of the Charter into concrete rules and standards. The guidance set down by the Committee, suggesting directions for governmental action, has given dynamism to the Charter. My question, which has a link to the issue of procedure, is this: how does the Committee itself see its role in setting clear guidance to the states in the decisions it adopts and, in particular, as to what kinds of measures will really count as improvement of the level of compliance. A bit of context might help to understand the question: I felt, particularly in the Marangopoulos Foundation case, that it was very difficult to give clear guidance to the government because of the extreme complexity of the case. However, without

I will stop talking now, but I just want to emphasise the importance of the Collective Complaints procedure, because it provides a vehicle for translating quite abstract social rights guarantees into concrete norms that can provide guidance to governments and others as to how to achieve a human rights friendly solution to complex difficulties. It also helps to establish what social rights require and what States are obliged to do within the social rights framework set out by the European Social Charter.

Régis BRILLAT (*Executive Secretary of the European Committee of Social Rights*)

This particularly detailed presentation will, I am sure, result in some intensive discussions. Through the symbolic example of the right to housing, which some say is not, or should not be, legally enforceable, you have shown how the European Committee of Social Rights has made use of the collective complaints procedure to establish a whole range of substantive and effective rights, whose aim is to ensure that the Social Charter is fully effective.

I will now open the discussion on this first topic, concerned with the various aspects of the right to housing.

Bernard MARQUET (*Vice President, Social, Health and Family Affairs Committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*)

It is always a great pleasure for the Parliamentary Assembly to work with the European Committee of Social Rights because we always work together well and it gives us an opportunity, as I myself have had since being a parliamentarian, to learn about a whole range of different bodies. I would not say that the Council of Europe is cut off from the world but it does not know how to promote itself and, in my view, the European Committee of Social Rights is a ground-breaker because of the complex variety of issues it tackles including all manner of social rights. However, there is a tendency to reduce human rights to what I would call primary human rights despite the fact that the Social Charter is now fifty years old. We will shortly be celebrating the fifteenth anniversary of the Revised Social Charter and we

point out that several members of the Committee, myself included, dissented on that specific point, just to maybe give you a flavour of the many intensive debates we have on these complex questions within the Committee).

Croatia is implementing a housing programme and has spent time and energy and money implementing a housing programme in respect of many of these displaced persons. The Committee examined progress on that housing programme in detail, taking into account the European Commission reports, NGO reports, reports of the UNHCR, and other expert opinions. The Committee concluded that, whereas it could be said that Croatia was making sustained progress in this area, certainly for a period of time in the mid 2000s, progress was not as good as perhaps should have been the case. In addition the Committee concluded that there was a problem of timing, that progress in implementing the programme was insufficiently developed: in particular, many of those displaced individuals living outside Croatia had no idea as to when their tenure situation could be resolved. So the Committee found a violation of Article 16, and also a violation of Article E taken with Article 16 on the basis that the Croatian Government in implementing its housing programme strategies needed to do more to reflect the particular vulnerabilities of many of the displaced persons, in particular their status as ethnic Serbs.

Both cases were complex, both cases were highly difficult, both cases involved situations where the Croatian and Slovenian governments had made considerable efforts to resolve complex circumstances fairly. But nevertheless problems persisted. The Committee therefore under its Collective Complaints procedure, was charged with developing a coherent and meaningful social rights approach within the framework of the Social Charter. We spent long hours on these decisions, we discussed every line in considerable detail and we feel that they establish in both complex cases a clear and consistent set of human rights standards that can aid settlement of these complex and difficult disputes.

degree of external oversight by the European Commission, the UN, and other international bodies. Significantly, it had become apparent from cases that had gone to the European Court of Human Rights, and cases which had gone to the UN Human Rights Committee that monitors State compliance with the requirements of the UN Covenant on Civil and Political Rights, that legal uncertainty persisted here.

The European Court of Human Rights in cases such as *Blečić v. Croatia*, was faced with the fact that it was unable, if you want, to deal with many of the cases arising in these circumstances in Croatia because events in question predated Croatian ratification of the European Convention on Human Rights. Numerous international organisations also pointed to the absence of any sort of established, clear legal normative framework in this context. In particular, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe has called upon the Committee of Ministers to try and put together a report that would establish some sort of legal framework in this area.

The Collective Complaint therefore became a very, very important avenue for the Committee to address the question of what respect for social rights and housing rights in particular entailed in these difficult circumstances. You can read our decision for yourselves. In essence, the Committee concluded that Croatia had certain obligations towards families residing outside of Croatia who would return to Croatia, if adequate housing was provided for them. The Committee went on to conclude that as the Charter is the social rights mechanism, it doesn't protect property rights as such. Therefore they felt under the Social Charter, as distinct from other human rights instruments, Croatia's obligations towards these families consisted of a requirement to establish a housing programme that would be meaningful and effective and which would progressively give effect to their right to family protection,

whereas the Committee also concluded that under the Social Charter there wasn't as such an entitlement to receive restitution or full compensation, on the basis that the Social Charter was a social rights instrument, rather than protecting property rights as such. (I should

The Committee emphasised in that decision the importance of national implementing measures. It stressed that countries implementing the right to housing should adopt legal, financial and operational means of ensuring steady progress towards the goals laid down in the Charter, maintain meaningful statistics on needs and resources and results, undertake regular reviews of their housing strategies, establish a timetable, play close attention to the impact of their housing policies, in particular on the most vulnerable. Applying these general principles of its case law to the particular facts in question, the Committee concluded that (i) summarising a complex situation here) whereas Slovenian housing provision, housing law, was in general compatible with the requirements of the Charter, the situation of those residing in property whose ownership had been returned to private individuals did not conform with the requirements of Article 31 and Article 16, and also did not conform to the non-discrimination requirements of Article E of the Revised Social Charter, taken with Article 31 and 16, because individuals in that particular situation were not guaranteed the necessary degree of security of tenure. So the collective complaint in this way allowed the Committee to come to grips with a complex and difficult situation and to establish a framework of standards to ensure respect for human rights in such a difficult situation.

Similar difficulties, which again illustrate the complexity of the Collective Complaints that the Committee must sometimes deal with, arose in the other collective complaint, Centre on Housing Rights and Evictions v. Croatia. Now again, I will have to give you a very brief summary of a complex situation, but in essence this collective complaint concerned the question of the adequacy of the housing programmes being implemented by the government of Croatia to provide housing for many of those individuals and families who were displaced during the conflict in Croatia in the mid 1990s, and who had thus far been unable to return to a secure tenure position in Croatia. Again, it was a complex and difficult set of circumstances, involving different considerations, different government policies and involving a large

that arose following the dissolution of the Former Yugoslavia after 1991. They are Complaint Centre on Housing Rights and Evictions v. Croatia, No. 52/2008 and Complaint FEANTSA v. Slovenia, No. 53/2008. There are other Collective Complaints we could discuss with you but these two I think neatly illustrate how the Committee is attempting to discharge its responsibilities under the Charter mechanism.

Very briefly, if I look at Complaint, FEANTSA v. Slovenia first, this involved a complex situation. (I think you've all been provided with copies of the complaint, they are certainly available on our website.) In essence, the heart of the collective complaint in question concerned the situation of individuals who prior to 1991 had a guaranteed housing right, a right to dwell in a particular housing provided for by the State or public entities. After 1991, State housing was privatised to a considerable extent and many individuals were given the right to purchase their housing at discount rates. But for housing which had been expropriated by the State in years gone by, it was necessary to restore ownership of the property to the former owners. But of course this left a difficult situation in respect of those in residence in some of these properties, who are not the original owners of the properties now to be returned to the original owners, and who therefore face a precarious housing situation. They have some tenancy rights, but these rights, while protected by law, are limited in certain respects. Without going into the detail, the individuals and families in question were placed in a different situation from those who were able to benefit from subsidised privatisation programmes in the wake of the establishment of the modern Republic of Slovenia: they often found themselves instead in a precarious situation, subject to rising rent levels, unable to purchase a clear tenure, and existing in uncertainty as regards their long-term tenure status in the property in question. Despite, it has to be said, and the Committee acknowledged this in its decision on the collective complaint, vigorous attempts by the Slovenian government, over an extended period of time, to try and resolve this situation fairly and equitably, this was and remains a serious problem.

with the principles of legal reasoning, as to what these general provisions entail, and defines what is necessary to be done to maintain conformity with these provisions. The Committee through its conclusions on national reports over the years has built up a set of norms that establish certain standards, which include the requirement that State Parties should develop mechanisms to ensure an adequate supply of housing, should keep their policies and practices in this field under review, should monitor the outcome of these practices, and in particular, should pay a special regard to persons and groups who are in a particularly vulnerable position. There must be legal guarantees of adequacy of housing, and in situations where the provision of housing may give rise to circumstances which are particularly complex, or which involve sustained large-scale financial provision, States Parties should aim to take action within a reasonable time frame, to the maximum use of available resources to give effect to these entitlements. So in other words, the Committee has taken the view that the provisions of the Charter that protect housing rights do not necessarily impose an obligation of result. No State Party could in the morning guarantee 100% provision of adequate housing to every single person in its jurisdiction: thus, Article 31 and Article 16 cannot be interpreted as imposing on States an obligation to achieve results. However, the Committee has also emphasised that respecting these rights must involve the taking of practical and effective steps, that respecting the right to housing must involve more than a purely theoretical or abstract commitment. And this is where Collective Complaints become incredibly important, because they offer an opportunity for the Committee in response to Collective Complaints brought by NGOs on matters of pressing concern to develop a more specific picture of what it means to pay adequate respect to the right to housing, and the right of families to social protection in the sphere of housing provisions.

The two Collective Complaints that I've been asked to briefly talk to you about both involve housing rights, and also arise out of difficult and complex circumstances. Both involve issues of housing allocation

The Committee then, as the body is charged with interpreting the Social Charter, is called upon to develop its expert opinion, in line

I should also mention Article 16. Article 16 of the original Social Charter and the Revised Charter protects the right of the family to social, legal and economic protection. Under this provision, States Parties undertake to promote the economic, legal and social protection of family life by taking action in various fields, including specifically the provision of family housing.

The Charter protects the right to housing, if you want, through two avenues. Article 31 of the Revised Social Charter and its three different subsections, protects the right to housing itself, directly. Article 31-1 states that with a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed to promote access to housing of an adequate standard. The second paragraph of Article 31 speaks about the Parties' undertaking to take measures designed to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination. In Article 31 sub-paragraph 3, the Parties undertake to take measures designed to make the price of housing accessible to those without adequate resources. So the different sub-paragraphs of Article 31 set out different specific obligations designed to give effect to the general right of housing.

right such as freedom of thought, perhaps the most basic right of all, in many ways becomes impossible to exercise, if one is homeless, if one lacks the space, the protection against the elements to begin to be able to think as opposed to doing more than merely surviving. So housing rights are an integral element of human rights in general, as recognised in the UN Universal Declaration, and as recognised in Article 11 of the UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Housing rights are as you will be aware, also indirectly protected in certain circumstances through various important provisions of the European Convention on Human Rights, Article 3 and Article 8 in particular.

Housing rights are an important and key aspect of international human rights norms. They are integral to the well-being of the individual and the family. Without decent housing, family life becomes functionally almost impossible, and it is impossible for individuals to enjoy even basic rights. The Anglo-American legal philosopher Jeremy Waldron in a famous article once pointed out that even a

benefitted greatly from her guidance and wisdom. seriously, she has very much been an inspiration to us all and we have very much the guiding light of the Committee! However, speaking not so well done you can blame Madam KONČAR, as she has been for everything you think is well done, but everything you consider concern housing rights, that we will take the credit as a Committee in introducing the two complaints that I've agreed to talk about that like to particularly emphasise her patience! I said to her at lunch that from her guidance and her wisdom, as well as her patience. I would social rights across Europe in general. We have benefited immensely workings of the Committee internally and also to the protection of as you have heard, has made an extraordinary impact both to the tunity to pay tribute to our outgoing President, Madam KONČAR, who that this seminar offers those of us on the Committee a great opportunity to pay tribute to our outgoing President, Madam KONČAR, who forward to this discussion. I said at lunchtime, before coming here, like to thank you all for coming and to say how much we are looking representatives of the State Parties is of great benefit to us. We would of the Committee in our most recent session, and such interaction with between the Bureau of the Governmental Committee and the Bureau We very much value open discussion. We had a very good meeting course to the representatives of the non-governmental organizations. sharing views with the representatives of the State Parties and also of come you all today and to say how much we are looking forward to First of all let me, on behalf of my fellow Committee members, wel-

Rights)

Colm O'CONNOR (*Vice President of the European Committee of Social*

Committee, including some of the most important, have related to various aspects of this fundamental right.

of other Council of Europe bodies. All are, of course, very welcome and I would like to extend very warm greetings to them.

What are the aims of this workshop?

Firstly, you will not be expected to look into the substance of the decisions given in the complaints on the agenda today or the details of other complaints which are currently pending before the European Committee of Social Rights.

The complaints on the agenda and the topics they deal with (housing rights and Roma rights) are merely a starting point from which to examine the progress made and, in some cases, the difficulties encountered by the collective complaints procedure.

We hope that, following this discussion, you will be able to single out some of these advances and difficulties and draw on them to make specific proposals relating to the future of the European Social Charter.

I would like to say once again how grateful we are to you, Mrs KONÇAR, for everything you have done for social rights. Unfortunately, I will not be able to take part in this workshop in person as I have other pressing professional duties to attend to, but I look forward to reading your conclusions and wish you every success in your work.

Régis BRILLAT (*Executive Secretary of the European Committee of Social Rights*)

Thank you for your introduction, which has taken us right to the heart of this afternoon's discussion.

For each of the two items on the agenda, we have invited one of the two vice-presidents of the European Committee of Social Rights to make an introductory statement.

The first item on the agenda relates to an extremely important issue, namely the right to housing or, rather perhaps, what should be referred to as housing rights, in the plural, as this is a topic which covers so many areas. Moreover, a significant number of the complaints to the

Among the others attending today's meeting are the Vice-Chairperson of the Parliamentary Assembly's Social Affairs Committee, the Vice-Chair of the European Roma and Travellers' Forum and representatives

complaints and they are also very welcome. There are also many representatives of NGOs authorised to lodge

would like to welcome their representatives very warmly. The fourteen states which have accepted the collective complaints procedure to date are practically all represented here today and I

complaints with the Committee. The format that has been chosen is a workshop. This is an informal meeting which is designed primarily to serve as a forum for the exchange of ideas between states which have accepted the collective complaints procedure and some of the bodies authorised to lodge

these complaints and the case law to which they have given rise. You will be looking in particular at the procedural aspects of the collective complaints procedure and suggest potential improvements. Today, at this very important date for the promotion of social rights, which is a seminar, you will have a chance to review recent developments in the end of Mrs KONÇAR's term as president comes just before the celebration of the Charter's 50th anniversary, which is a

As you know, the end of Mrs KONÇAR's term as president comes just before the celebration of the Charter's 50th anniversary, which is a seminar. I would now like to make a few introductory comments about this

have done for social rights in these few years. That was all I wanted to say to you, Mrs KONÇAR, as well as expressing the heartfelt thanks of all the Directorate General of Human Rights and Legal Affairs and my personal thanks for everything that you

of Europe. spheres which you are due to look into in more detail this afternoon, namely housing rights and Roma rights. The latter issue in particular has become a special focus of attention since the high level conference held here in Strasbourg a few weeks ago, as a result of which all matters relating to Roma have become a priority at the Council

Opening speech
Philippe BOILLAT
Directorate General of Human Rights
and Legal Affairs

Ladies and Gentlemen,

It is an honour and a genuine pleasure for me to open this workshop on recent developments in the collective complaints procedure of the European Social Charter:

This workshop is being held in honour of Mrs Polonca KONČAR, who has been a member of the European Committee of Social Rights for ten years and its President for the last four years. I would like to take this opportunity to pay an admittedly brief but heartfelt and sincere tribute to Mrs Končar.

During her time as president, Mrs KONČAR has worked hard to establish closer ties between the Committee and the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, for which we are very grateful. We can all welcome this increased contact, which is crucial to efforts to harmonise the case law of the European Court of Human Rights, the European Court of Justice and the European Committee of Social Rights.

During Mrs KONČAR's mandate, the European Committee of Social Rights has gained a higher public profile and new weight has been given to the Charter, particularly in the area of the collective complaints procedure. Mrs KONČAR played a key role in this process, stemming in particular from her ability to gain the trust of national governments. This trust is vital.

Mrs KONČAR has also shown great ability in reconciling people's interests and this has helped the Committee to take decisions which have taken social rights forward, particularly in the two very important

PROGRAMME

2.30 p.m. Opening speech – Philippe BOLLAT, Director General of Human Rights and Legal Affairs

2.45 p.m. Part One: The right to housing: examples from collective complaints

European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. Slovenia, No. 53/2008

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Croatia, No. 52/2008

Presentation by Colm O'CINNÉIDE, Vice President of the European Committee of Social Rights

Discussion

4.15 p.m. Part Two: Roma rights: examples from collective complaints

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy, No. 58/2009

European Roma Rights Centre (ERRC) v. France, No. 51/2008

International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) v. Greece, No. 49/2008

European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria, No. 48/2008

Presentation by Andrzej SWIATKOWSKI, Vice President of the European Committee of Social Rights

Discussion

5.15 p.m. Final remarks – Jean-Michel BÉLORGEY, General Rapporteur of the European Committee of Social Rights

Professor Polonca KONČAR, President of the European Committee of Social Rights



**Recent developments
in the collective complaints procedure
of the European Social Charter**

Workshop in honour of Mrs Polonca KONČAR,
Member of the European Committee of Social Rights
(2000-2010) and President of the Committee (2006-2010)

Monday 29 November 2010

European Youth Centre, Strasbourg, Room 0.1

Transcription from audio recording of the debates



European
Social
Charter
Européenne
Charte
Social



Strasbourg
Monday 29 November 2010

Recent developments in the collective complaints procedure of the European Social Charter

Workshop in honour of Mrs Polonca KONČAR,
Member of the European Committee of Social Rights (2000-2010)
and President of the Committee (2006-2010)

