

Le rôle de l'exécutif et du législatif

*La Charte sociale européenne : les dix prochaines années
Séminaire à l'occasion du dixième anniversaire de la Charte sociale révisée
3 mai 2006, Strasbourg, Palais de l'Europe*

*Mme Christina Zorlin, Directrice
Direction du Programme opérationnel sectoriel pour le développement des Ressources
humaines, Ministère de la Solidarité sociale, du Travail et de la Famille, Bucarest, Roumanie*

Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un honneur et un réel plaisir que de participer à cette cérémonie d'anniversaire et d'évoquer à cette occasion le rôle de l'exécutif et du législatif dans la mise en œuvre de la Charte sociale européenne révisée (CSER).

Les dix ans qui se sont écoulés depuis que la CSER a été ouverte à la signature semblent bien courts au regard du succès qu'elle a eue en termes de ratifications.

Au fil des dix dernières années, la CSER a cessé d'être le texte mineur ou méconnu qu'il était pour devenir l'un des principaux traités du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, aux côtés de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

Tout le monde s'accorde à reconnaître, au moins officiellement, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'homme. A l'instar de la CEDH, la CSER garantit des droits aux individus. A l'instar de la CEDH, la CSER apparaît de plus en plus comme une référence pour toutes les activités du Conseil de l'Europe, un outil qui intéresse chacun de nous au quotidien. Elle défend le droit à la protection sociale, à l'éducation, à l'emploi, à la non-discrimination, au logement, à la santé, et d'autres droits essentiels dans le monde du travail ou au sein de la collectivité.

La CSER est une composante majeure du système de valeurs européennes qui, malgré la diversité des traditions et des conceptions nationales, a beaucoup contribué à renforcer et à diffuser le modèle social européen.

En 1996, plutôt que de procéder à une série d'aménagements de la Charte initiale, il a été jugé préférable, pour la relancer et réaffirmer son importance, d'élaborer une Charte révisée. La CSER comporte des modifications de grande portée, parmi lesquelles la reconnaissance d'un certain nombre de nouveaux droits économiques et sociaux. Dans le même temps, la CSER est venue compléter sur divers points les droits fondamentaux inscrits au cœur de la Charte initiale.

La Charte s'est efforcée de progresser au même rythme que les mutations sociales, qui se sont notamment traduites par un rôle croissant des femmes au travail, par une multiplication des

divorces, par un nombre de plus en plus grand de familles monoparentales, ou encore par un changement des mentalités quant à la place des personnes âgées et des personnes handicapées.

Face à l'évolution de la famille dans la société moderne, la CSER a étoffé la liste des obligations essentielles faites aux Etats parties pour y inclure la reconnaissance des droits sociaux, juridiques et économiques des enfants et des adolescents. Ces droits recouvrent la protection contre l'abandon, la violence ou l'exploitation, le droit d'accès à un enseignement primaire et secondaire gratuit, et le droit de bénéficier d'une aide de l'Etat lorsque l'enfant est « temporairement ou définitivement privé de son soutien familial » (**article 17**).

La protection sociale des personnes âgées a également été ajoutée (**article 23**). Elle englobe le droit au logement et aux soins de santé pour les personnes âgées, afin de leur permettre « de demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société ».

Des dispositifs visant à faciliter l'accès à l'emploi, au logement, à la formation, à l'éducation et à l'assistance médicale sont également prévus pour les plus démunis ; d'autres encore visent à assurer que les travailleurs sont suffisamment indemnisés en cas de licenciement « sans motif valable » (articles 24 et 30).

La CSER encourage également la prise de conscience et la prévention du harcèlement sexuel en milieu professionnel, et prône des formules de congé parental qui profitent autant au père qu'à la mère (articles 26 et 27).

La CSER étant un traité international qui, en tant que tel, lie les Etats parties, ceux-ci doivent traduire dans les faits les engagements qu'ils ont pris. La responsabilité première de la mise en oeuvre de la CSER incombe aux autorités nationales, qu'il s'agisse d'instances législatives, réglementaires ou judiciaires.

Les moyens de donner effet à la CSER sont exposés à l'article I du traité, libellé comme suit :

« Sans préjudice des moyens de mise en oeuvre énoncés par ces articles, les dispositions pertinentes des articles 1 à 31 de la partie II de la présente Charte sont mises en oeuvre par :

- a. la législation ou la réglementation;
- b. des conventions conclues entre employeurs ou organisations d'employeurs et organisations de travailleurs;
- c. une combinaison de ces deux méthodes;
- d. d'autres moyens appropriés. »

Les Etats pouvant choisir comment mettre en oeuvre la CSER, sa partie II comporte des obligations quant aux moyens possibles ou à l'articulation entre différents moyens.

Mise en oeuvre par la législation ou la réglementation

Le recours à la législation ou à la réglementation pour donner effet à la CSER s'impose tout naturellement lorsque l'obligation faite à l'Etat consiste précisément à adopter des dispositions législatives ou réglementaires – il lui faut, par exemple, édicter des règlements de sécurité et d'hygiène (article 3§2) ou réglementer le travail de nuit des femmes enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leurs enfants (article 8§4).

Il est aussi communément admis que la mise en œuvre de certains droits comme le droit des femmes et des hommes à l'égalité de traitement (article 20), le droit des femmes et des hommes à une rémunération égale pour un travail de valeur égale (article 4§3) et le droit à la protection contre le licenciement (article 24) nécessite l'adoption de lois ou règlements.

De même, la CESR impose des interdictions – interdiction du travail forcé (article 1§2) et interdiction du travail des enfants (article 7§1) -, qui doivent résulter de lois ou règlements.

De fait, les Etats choisissent le plus souvent, pour rendre leur situation conforme à la CSER, de modifier les textes de loi existants ou d'en adopter de nouveaux. Dans le système de rapports, le cas de la Roumanie illustre bien cette tendance générale.

L'organe de contrôle de la Charte – le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) – avait constaté sur la base des rapports de la Roumanie que la situation de ce pays n'était pas conforme à la Charte sur un certain nombre de points, et le législatif et l'exécutif se sont chargés d'y remédier à ces violations. Sa tâche s'est trouvée facilitée par le fait que l'ancienne législation et ses vieux systèmes de protection sociale étaient embarqués dans un mouvement de réforme et de modernisation, les dispositions inscrites dans la CSER s'étant avérées ici de précieux points de repère.

Le nouveau code du travail adopté en 2003 a ainsi permis de réaliser des avancées sur des questions telles que la sécurité sur le lieu de travail, ainsi que dans le domaine de l'emploi – avec la mise en place de types particuliers de contrats de travail et l'exonération d'impôts sur les revenus professionnels des personnes handicapées. Sur le plan syndical, le droit pour les salariés – y compris les fonctionnaires – de constituer des syndicats et d'y adhérer a été étendu et est accordé sans aucune restriction, fût-ce de nationalité, ni autorisation préalable ; les policiers ont quant à eux obtenu le droit d'adhérer à une association professionnelle. En outre, l'interdiction de toute forme de discrimination en matière d'emploi ou d'accès aux prestations sociales a été coulée dans la législation.

Certes, il reste d'autres points à mettre en conformité avec les dispositions de la CSER ; les ministères et organismes publics compétents étudient attentivement les solutions qui pourraient être envisagées à cet effet.

La Roumanie n'a pas ratifié le Protocole additionnel de 1995 instituant une procédure de réclamations collectives.

Toutefois, il importe de mentionner combien le Protocole de réclamations collectives a fait la preuve de sa capacité à renforcer et promouvoir les droits sociaux dans les Etats parties. Je n'en donnerai que quelques exemples, le premier étant la réclamation mise en mouvement par la Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) contre la **Grèce** (n° 7/2000). Cette affaire a permis :

- de clarifier la définition de l'état d'urgence et, partant, des circonstances dans lesquelles la population peut être mobilisée (loi n° 2936/2001);
- de donner une définition plus restrictive des cas où des sanctions pénales peuvent être prononcées à l'encontre de marins qui refusent de travailler lorsque la sécurité des personnes, du navire ou des biens est en danger ou lorsqu'il existe des risques pour l'environnement, l'ordre public et la santé publique (loi n° 2987/2002) ;

- de réduire la période de permanence des officiers de carrière dans les forces armées de 25 ans à environ dix ans (loi n° /2003).

Suite à la réclamation formée par l'Organisation mondiale contre la Torture (OMCT) contre la **Grèce** (n° 17/2000), il a été expressément interdit d'infliger des châtiments corporels aux élèves de l'enseignement secondaire (loi n° 3328/2005).

La réclamation formée par la Commission internationale de juristes (CIJ) contre le **Portugal** (n° 1/1998) a débouché sur :

- l'interdiction d'employer des mineurs de moins de 16 ans, la définition des travaux légers et l'extension aux travailleurs indépendants (loi n° 58/99 du 30 juin 1999) ;
- le renforcement des sanctions contre le travail illégal des enfants (lois n^{os} 113, 114, 116 et 118/1999).

Comme dernier exemple, je prendrai celui de la réclamation formée par le Conseil européen des Syndicats de police contre le **Portugal** (n° 11/2001), dans le contexte de laquelle les membres de la Police de Sécurité publique ont obtenu le droit de se syndiquer et de négocier collectivement (loi n° 14/2002 du 19 février 2002).

Mise en œuvre par des conventions collectives

J'ai jusqu'ici concentré mon propos sur la mise en œuvre de la CSER opérée par la voie législative ou réglementaire ; pour autant, il est possible aussi de lui donner effet par le biais de conventions collectives passées entre employeurs ou organisations d'employeurs et organisations de travailleurs.

Dans tous les cas autres que ceux que je viens de citer, les Etats parties peuvent choisir de laisser les conventions collectives assurer la mise en œuvre de la CSER. Il faut cependant que soient réunies les conditions ci-après, qui résultent de la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux :

- l'« Etat » - qu'il s'agisse du pouvoir législatif, réglementaire ou judiciaire – doit garantir *a posteriori* l'effectivité des droits (critère établi à la suite de la réclamation collective formée par la *Confédération des entreprises suédoises contre la Suède, décision sur le bien-fondé du 15 mars 2003* (n° 12/2002).

Les Etats parties doivent s'assurer que lesdites conventions ne fassent pas échec, par les règles qu'elles énoncent ou par leurs modalités de mise en œuvre, à la réalisation des engagements souscrits (par. 27). La volonté de l'Etat partie de faire en sorte que la législation interne ou d'autres dispositifs d'application sous l'angle de l'article I, compte tenu des traditions nationales, ne portent pas atteinte aux droits inscrits dans la partie II de la CSER implique qu'en cas de clauses contractuelles comportant un tel risque, et quelles que soient les procédures de mise en œuvre de ces clauses, les autorités nationales compétentes – qu'il s'agisse d'instances législatives, réglementaires ou judiciaires – sont tenues d'intervenir pour les faire annuler ou en interdire l'application (par. 28).

La deuxième condition que doivent remplir les Etats parties pour donner effet à la CSER par voie de conventions collectives est la suivante :

- la mise en œuvre par des conventions collectives doit se faire dans un cadre juridique précis qui délimite clairement la marge de manœuvre laissée aux partenaires sociaux (critère établi à la suite de la réclamation collective formée par la *Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC contre la France, décision sur le bien-fondé du 16 novembre 2001 (n° 9/2000)*, §32).

Le Conseil de l'Europe est aujourd'hui confronté à des défis qui supposent une nouvelle approche quant aux moyens et aux objectifs à long terme qui lui permettraient de jouer le rôle qui est le sien pour promouvoir le modèle de société européenne au XXI^e siècle.

La CSER, qui apparaît comme un document essentiel pour garantir des droits civils et sociaux, s'avère particulièrement déterminante dans le contexte des nouveaux enjeux économiques et sociaux que constituent:

- a) premièrement, la mondialisation, qui influe sur la croissance économique interne, les inégalités sociales et la modernisation rapide de l'économie, et qui contraste avec l'évolution plus lente des traditions et des modèles de régulation nationaux;
- b) deuxièmement, la dimension nouvelle du travail : le chômage touche de nombreux pays européens ; l'alternance de périodes d'activité et d'épisodes de chômage éloigne la perspective de faire toute sa carrière professionnelle dans une seule et unique entreprise; à l'inverse, l'apprentissage tout au long de la vie gagne du terrain ;
- c) troisièmement, l'évolution des rapports sociaux : l'importance de la famille a changé et le nombre de familles monoparentales augmente. Aussi la question de la cohésion sociale est-elle capitale dans les sociétés qui se caractérisent par la pauvreté et le chômage, ainsi que par un grand nombre de personnes dépendantes et de personnes âgées.

En conclusion, je suis d'avis qu'il importe de respecter la diversité des traditions nationales des Etats membres du Conseil de l'Europe, qui représentent des valeurs sociales européennes communes que ni la Charte ni son application ne peuvent mettre à mal, mais il faut aussi:

- renforcer l'attachement aux valeurs partagées de solidarité, de non-discrimination et de participation, et
- identifier les principes qui font que les droits consacrés par la Charte sont appliqués avec la même efficacité dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

La responsabilité première de la mise en oeuvre de la CSER incombe naturellement aux autorités nationales. Compte tenu des mécanismes constitutionnels des Etats et de leurs systèmes en matière de protection sociale et de relations professionnelles, ces instances peuvent à leur tour déléguer certains pouvoirs aux autorités locales ou aux partenaires sociaux. Mais si elles ne sont pas assorties de garanties suffisantes, de telles stratégies de mise en oeuvre risquent de compromettre le respect effectif des engagements pris au titre de la Charte.

J'aimerais pour finir souligner que le dixième anniversaire de la CSER pourrait être l'occasion d'intensifier le dialogue entre le Conseil de l'Europe et les Etats concernés – leurs parlementaires, leurs représentants gouvernementaux, leurs ONG et leurs opinions publiques – afin de mieux faire connaître ces principes et leur portée.

Je vous remercie.