

## **Charte Sociale Européenne: le Processus de Turin**

Strasbourg, 4 décembre 2014  
Palais de l'Europe

Séminaire en l'honneur de  
Luis Jimena Quesada, Président du Comité européen des Droits sociaux (2011-2014)  
Rüçhan Isik, Alexandru Athanasiu, and Jarna Petman, membres du Comité

## Table des matières

Programme .....	3
Allocution d'ouverture .....	4
Philippe Boillat, Directeur Général DGI - Droits de l'Homme et Etat de droit.....	4
Partie I: La Conférence de Turin, point de départ du Processus .....	7
Rapport général de la Conférence .....	7
Michele Nicoletti, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe .....	7
La contribution du Réseau Académique sur la Charte sociale et les droits sociaux à la Conférence .....	13
Jean-François Akandji-Kombé, Coordinateur du Réseau Académique sur la Charte sociale et les Droits sociaux, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne .....	13
Partie II: Echange sur deux séries de propositions faites lors de la Conférence .....	19
La prise en compte de la Charte sociale européenne au niveau national (par les parlements, les gouvernements, et les juridictions) .....	19
Olivier De Schutter, Membre du Comité des Droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Professeur à l'Université de Louvain, Centre for Philosophy of Law, CPDR .....	19
Réflexions du Comité .....	26
Discussion.....	29
La Charte sociale et le droit de l'Union européenne : après les conflits, les synergies.....	35
Giovanni Guiglia, Professeur, Faculté de droit, Université de Vérone .....	35
Réflexions du Comité .....	40
Conclusion.....	45
Photos du séminaire .....	48

## Programme

### 14h30 Ouverture du Séminaire

Philippe Boillat, Directeur Général DGI – Droits de l'homme et Etat de droit

### 14h45 Première Partie : La Conférence de Turin, point de départ du Processus

#### **Rapport Général de la Conférence**

Michele Nicoletti, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

#### **La contribution du Réseau académique à la Conférence**

Jean-François Akandji-Kombé, Coordinateur du Réseau Académique sur la Charte sociale et les droits sociaux, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

### 15h45 Deuxième Partie : Echange sur deux séries de propositions faites lors de la Conférence

### 15h45 - 16h4

#### **La prise en compte de la Charte sociale européenne au niveau national (par les parlements, les gouvernements, et les juridictions)**

Olivier De Schutter, Membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Professeur à l'Université de Louvain, *Centre for Philosophy of Law* (CPDR)

#### **Réflexions du Comité**

Colm O'Cinneide, Rapporteur Général

Discussion

### 16h45 - 17h45

#### **La Charte sociale et le droit de l'Union européenne : après les conflits, les synergies**

Giovanni Guiglia, Professeur, Université de Vérone, Département de Sciences juridiques

#### **Réflexions du Comité**

Colm O'Cinneide, Rapporteur Général

**Discussion**

### 17h45 Conclusions

Christos Giakoumopoulos, Directeur des droits de l'homme, Conseil de l'Europe

## Allocution d'ouverture

### Philippe Boillat, Directeur Général DGI - Droits de l'Homme et Etat de droit

Monsieur le Président, du Comité européen des Droits sociaux,  
Excellences,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers amis,

Je suis particulièrement heureux d'être présent, en début de cet après-midi, pour ouvrir cet atelier. Je voudrais ici saluer tout particulièrement tous les membres du Comité européen des Droits sociaux, les intervenants à cet atelier, en commençant par le Rapporteur de la Conférence de Turin, Monsieur le Président Michele Nicoletti, ainsi que les *keynote speakers*, pour parler français, Monsieur le Professeur Jean-François Akandji-Kombé, le Professeur De Schutter et le Professeur Giovanni Guiglia. J'aimerais également saluer, parce que cela nous fait particulièrement plaisir, les Ambassadeurs et autres représentants des Etats membres du Conseil de l'Europe qui, par leur présence, indiquent tout l'attachement qu'ils donnent à la Charte sociale et au développement des droits sociaux.

L'atelier d'aujourd'hui, Mesdames et Messieurs, représente la continuation d'une tradition, que je qualifierais d'heureuse tradition, qui consiste à organiser une réunion informelle – c'est une réunion informelle – pour saluer les membres qui quittent le Comité européen des Droits sociaux. Ces ateliers constituent dès lors une occasion privilégiée pour échanger des idées, encore une fois, de manière informelle, sur des thèmes liés à la Charte sociale européenne et je crois que l'on peut dire que les expériences faites jusqu'à aujourd'hui indiquent que ces ateliers ont toujours été des laboratoires stimulants, des laboratoires fructueux.

Je souhaiterais à présent rendre un hommage tout particulier au Président sortant du Comité européen des Droits sociaux, le Professeur Luis Jimena Quesada.

Monsieur Luis Jimena Quesada a eu le privilège de présider les destinés du Comité durant une période de quatre ans qui a débuté en 2011 et qui se terminera en 2014.

J'aimerais très brièvement mettre en évidence quelques-uns des points saillants de la présidence de Luis Jimena Quesada.

Tout d'abord, en ce qui concerne la réforme des mécanismes de contrôle, il y a eu l'organisation des célébrations du 50e anniversaire de la Charte de 1961, avec reconnaissance et soutien de la Charte de la part du Comité des Ministres qui a adopté une déclaration solennelle le 12 octobre 2011. Ensuite, il y a eu la proposition de réforme du Comité concernant le système des rapports qui a finalement conduit à la réforme décidée par le Comité des Ministres en avril de cette année. Ensuite, je voudrais mentionner la révision du Règlement du Comité adoptée afin d'améliorer la procédure des réclamations collectives, notamment par l'extension de la possibilité d'intervention de tiers et de mesures immédiates. Les nombreuses réunions avec les Etats parties à la Charte et à la Charte révisée ainsi que, et j'insiste particulièrement sur ces réunions, avec les Etats qui n'ont pas encore ratifié la Charte, parce que nous espérons beaucoup que ces Etats rejoindront la Charte révisée d'ici peu (je pense notamment à la Suisse et à Monaco). Je souhaiterais également mentionner l'ouverture d'un dialogue institutionnel avec la Commission européenne au sujet de la relation du droit de l'Union européenne et de la Charte, ainsi

qu'avec la Cour de Justice de l'Union européenne. Nous avons vu, lors de la dernière Conférence de Turin, combien cette coopération et ces échanges entre Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg doivent continuer et se renforcer. Je signalerai en particulier dans ce contexte l'adoption d'un document de travail spécifique entre le droit de l'Union européenne et la Charte.

Je n'oublie pas bien sûr le renforcement du dialogue avec les Nations Unis, notamment au sujet de la procédure de pétition individuelle du Protocole 2008 au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Finalement, je vais mentionner le renforcement de la collaboration avec l'Assemblée parlementaire par la sélection, par l'Assemblée parlementaire, de conclusions de non-conformité à la Charte adoptées par le Comité dans le cadre de la procédure des réclamations, en vue d'en assurer le suivi au moyen d'initiatives normatives ou d'autres actions parlementaires à l'échelle national.

Et enfin, ce dialogue, tellement important, ce dialogue suivi et régulier avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sous forme d'échanges de vues chaque année, et je puis vous dire, Monsieur le Président, vous le savez, puisque vous avez participé à ces échanges de vues, combien le Comité des Ministres considère hautement votre Comité.

Il s'agit là, vous en conviendrez avec moi, d'un bilan impressionnant de la présidence de Luis Jimena Quesada, et je voudrais ici en mon nom personnel mais au nom de tous les participants à ce séminaire vous dire encore toute notre gratitude et nos vœux chaleureux. Merci beaucoup.

J'aimerais à présent rendre hommage à d'autres personnes qui vont quitter le Comité européen des Droits sociaux. Il s'agit de Monsieur Isik, de Monsieur Athanasiu qui est malheureusement absent aujourd'hui pour des raisons de santé, et Madame Jarna Petman.

J'aimerais souligner les qualités humaines ainsi que les qualités professionnelles de ces trois membres sortants et je puis vous assurer que vous allez laisser au Comité européen des Droits sociaux un véritable legs par le travail que vous avez fourni au cours de ces années et vous méritez également toute notre reconnaissance. Et nous espérons beaucoup du côté du Secrétariat que les quatre personnes qui aujourd'hui quittent le Comité européen des Droits sociaux, ne l'oublieront pas, qu'ils continueront à être des ambassadeurs actifs de la Charte et des Droits sociaux en général, et qu'ils pourront participer aux activités que le Conseil de l'Europe organise en vue de la sensibilisation à la Charte dans les Etats membres et aussi dans la formation que nous devons assurer dans les universités. Nous apprécierions tout particulièrement qu'ils contribuent par des publications à l'enrichissement de la doctrine relative à la Charte. Soyez encore toutes et tous chaleureusement remerciés.

J'en viens très brièvement maintenant aux objectifs spécifiques de l'atelier de cet-après-midi. Je l'ai déjà mentionné : il fait suite à la Conférence à haut niveau sur la Charte qui s'est tenue à Turin récemment, en octobre, et, bien entendu, cet atelier va porter sur le Processus de Turin, puisque dorénavant, on parle du Processus de Turin. La Charte repart, elle est repartie de Turin, c'était le slogan de la Conférence de Turin.

Vous le savez sans doute, cette Conférence de Turin a réuni des décideurs politiques de nos Etats membres et de ses institutions, ainsi que de celles de l'Union européenne, pour qu'ils discutent du renforcement de la Charte en vue d'une mise en œuvre plus efficace de ses dispositions. Ce processus s'inscrit dans la droite ligne de la vision stratégique que le Secrétaire général du Conseil de l'Europe vient de présenter au Comité des Ministres au début de son deuxième mandat de Secrétaire général, et vous savez que le renforcement

de la Charte, la promotion de la Charte, constitue l'un des objectifs stratégiques du Secrétaire général.

Mais je crois qu'à présent il faut passer des paroles aux actes, il convient de passer de ces idées enthousiasmantes qui ont été présentées et débattues à Turin, à des réalisations concrètes. Et la réunion d'aujourd'hui nous fournit l'occasion d'un dialogue sur le Processus de Turin, avec comme point de départ les résultats de la Conférence qui nous seront rappelés tout à l'heure par Monsieur Michele Nicoletti qui avait brillamment fait la synthèse de tous les débats qui avaient eu lieu lors de cette Conférence de Turin. Nous attendons ainsi une enrichissante première discussion sur de possibles réformes.

Voilà, cet atelier est ouvert. Je vous souhaite des discussions fructueuses et des débats intéressants.

**Régis Brillat**

Chef de Service de la Charte sociale européenne, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux

Merci beaucoup Monsieur le Directeur Général pour ces remarques introductives qui nous plongent directement dans le thème de la réunion d'aujourd'hui.

Je voudrais maintenant que nous passions à la première partie de notre séminaire et je donne immédiatement la parole au professeur Nicoletti, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire, qui a été le Rapporteur général de la Conférence de Turin.

## Partie I: La Conférence de Turin, point de départ du Processus

### Rapport général de la Conférence

Michele Nicoletti, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Mesdames et Messieurs les membres du Comité européen des Droits sociaux,  
Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,  
Mesdames et Messieurs,

Tout d'abord, je tiens à vous remercier de m'avoir invité à participer à ce séminaire en l'honneur de M. Quesada, de M. Isik, de M. Athanasiu et de Mme Petman, à l'occasion de leur dernière session en tant que membres du Comité. Ce séminaire vient à point nommé pour nous permettre de réfléchir aux suites à donner dans le contexte de notre Organisation à la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne, qui s'est tenue à Turin il y a seulement quelques semaines.

En ouverture de cette Conférence, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Jagland, a fait remarquer qu'elle constituait un moment très important, mais qu'il s'agissait seulement du début d'un long processus, qu'il convient d'appeler le processus de Turin. J'ai réitéré cette idée dans mon allocution finale et il est vrai que cette Conférence a posé un jalon pour la poursuite de l'action menée avec la Charte sociale. J'ajouterais que je suis d'accord avec le Secrétaire Général pour dire que le succès de cette Conférence dépendra de la qualité des suites qui lui sont données.

J'ai été chargé de la difficile tâche d'établir le Rapport général de cette Conférence. J'en suis très honoré et flatté. J'y travaille actuellement, mon intention étant que ce rapport puisse être remis à tous les participants avant la fin de l'année. En assurant sa promotion, je n'oublierai pas ces mots d'Altiero Spinelli : « Le chemin à parcourir n'est pas facile, ni sûr, mais il faut le parcourir, et cela se fera. » Personnellement, j'estime que cette Conférence a été un succès. D'abord en raison de l'importance des intervenants, de la qualité des idées et des propositions qui ont été exprimées, mais aussi et surtout parce je suis convaincu qu'elle a pleinement atteint ses objectifs.

Elle a réuni environ 350 personnes, avec des délégations de 37 pays européens et des ministres et secrétaires d'Etat d'une quinzaine de pays. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne y étaient représentés par plusieurs hauts responsables. Ce niveau de participation est bien la preuve de l'importance que les décideurs européens et nationaux attachent à la Charte et à sa mise en œuvre.

Comme vous le savez, la décision d'organiser une Conférence à haut niveau sur la Charte résultait de la conviction que ce traité fondamental du Conseil de l'Europe se heurte à des difficultés majeures qui pèsent sur son application effective et appellent des décisions politiques de la part des Etats parties, des organes politiques du Conseil de l'Europe et, d'une certaine mesure, de l'Union européenne. L'objectif de la Conférence était donc de placer la Charte au centre de la scène politique européenne de manière à ce que son potentiel puisse s'exprimer pleinement, parallèlement à la Convention européenne des Droits de l'homme et à la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne, en vertu des principes d'indivisibilité et d'interdépendance des droits fondamentaux.

Il est bon de se rappeler que cette Conférence était le fruit de toute une série d'activités et de mesures. Elle constituait un processus combinant un grand nombre d'événements de première importance. À cet égard, permettez-moi de mentionner les décisions

emblématiques adoptées par le Comité européen des Droits sociaux en 2012-2013 dans le cadre de réclamations collectives concernant la Grèce et la Suède, ainsi que la déclaration politique adoptée par le Comité des Ministres à l'occasion du cinquantième de la Charte, en 2011, mais aussi les travaux de l'Assemblée parlementaire et du Commissaire aux Droits de l'Homme et le rôle joué par le Réseau académique sur la Charte, qui est parvenu à susciter l'intérêt pour ce traité crucial et à promouvoir sa connaissance et les travaux de recherche à son sujet. Dans ce contexte, l'utilité et l'importance centrale de la Charte ont aussi été soulignées par le Secrétaire Général, qui a, comme vous le savez, clairement positionné la question du respect des droits sociaux et du renforcement de la Charte au cœur de son second mandat.

La Conférence a été l'occasion d'entendre la souffrance sociale de notre époque. Au cours des deux jours de débat, les thèmes de la pauvreté, du chômage, des difficultés d'accès à la santé, au logement ou à l'éducation ont été soulevés à maintes reprises et les manifestations qui se sont déroulées à proximité du lieu de la Conférence, à Turin, nous ont permis d'être directement témoins des protestations des travailleurs et de prendre la mesure des difficultés de nombreux citoyens.

La Conférence est partie de l'idée qu'un système démocratique a l'obligation, lorsque les ressources sont disponibles, de se préoccuper des besoins élémentaires quotidiens de la population, dans le respect inconditionnel de la dignité. À cet égard, les participants ont convenu que les questions démocratiques et sociales sont par principe étroitement liées et que la construction européenne doit, indépendamment du contenu des politiques, toujours et dans tous les cas s'occuper des droits liés à ces besoins. L'Europe devrait faire le meilleur usage possible de ses systèmes normatifs pour promouvoir des politiques sociales novatrices visant à prévenir les situations dans lesquelles des mouvements racistes, anti-européens, antisociaux, qui ignorent les besoins de la société, bien qu'ils soient fondés uniquement sur l'exploitation de l'égoïsme social, peuvent mettre en danger les principes que le Conseil de l'Europe n'a jamais cessé de défendre et de promouvoir : la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme.

Comme l'indiquait le programme, les participants ont décidé de confronter leurs points de vue sur trois problématiques actuelles.

La première, débattue dans le cadre du thème no 1, le 17 octobre, concernait la défense des droits garantis par la Charte à la suite des profonds changements économiques et sociaux survenus depuis 2008, qui ont parfois des conséquences dramatiques sur la satisfaction des besoins quotidiens de la population et le respect des droits fondamentaux qui y sont liés. En partant du postulat selon lequel la réalisation de ces droits n'a pas de couleur politique mais représente une nécessité constitutionnelle, la Conférence a permis de s'interroger sur la manière dont la réalisation effective de ces droits peut, grâce à la conciliation des impératifs de croissance et du besoin de justice sociale, contribuer effectivement à atténuer ou même à neutraliser les effets de la crise.

Dans ce contexte de crise, la Charte est reconnue comme un système vivant et intégré de garanties, dont l'application au niveau national peut contribuer à réduire les tensions économiques et sociales et à promouvoir le consensus politique, ce qui peut, le cas échéant, faciliter l'adoption des réformes nécessaires. La Charte est donc un instrument au service d'un développement économique qui peut et doit être socialement viable.

Les échanges de vues, les interventions et les déclarations ont fait émerger avec force l'idée que les droits inscrits dans la Charte font, sans l'ombre d'un doute, partie des droits humains. Il ne s'agit pas de droits à géométrie variable dépendant de critères facultatifs, de droits qui peuvent ne pas être appliqués en période d'austérité en raison d'un manque de ressources et qui n'ont aucune raison d'être en période de prospérité économique. Ces

droits, ces droits sociaux, appartiennent à tous les êtres humains, au même titre que les droits civils et politiques.

On a fait observer à juste titre que les droits sociaux ont été, pendant des années, considérés comme des droits secondaires, pour ainsi dire accessoires. C'est oublier que l'accès aux ressources essentielles à la vie humaine, garanti en substance par les droits sociaux (l'alimentation, l'habillement, le logement, la santé, l'éducation, etc.), constitue, à la fois du point de vue théorique et historique, la condition préalable à l'affirmation et à la réalisation des droits civils et politiques fondamentaux. Comme le remarquait le philosophe et juriste turinois Norberto Bobbio, la reconnaissance de certains droits sociaux fondamentaux est le présupposé et la condition préalable de l'exercice effectif des droits à la liberté : l'individu éduqué est plus libre que celui qui n'a pas d'instruction et celui qui a un travail est plus libre que celui qui n'en a pas ; une personne en bonne santé est plus libre qu'un malade.

Je l'ai souligné dans mon discours de clôture de la Conférence, les aristocrates du XIX<sup>e</sup> siècle savaient pertinemment que les droits sociaux étaient un préalable à la jouissance des droits politiques. À cette époque, seuls ceux qui possédaient des terres et avaient reçu une instruction avaient le droit de voter et d'être élus au Parlement. C'est bien évidemment inacceptable pour nous, pour nos régimes démocratiques, et cela va à l'encontre des principes de notre Organisation. Mais le rapport entre pauvreté, éducation et droits politiques est tout à fait tangible. C'est pourquoi des mesures ont été prises, il y a plus d'un siècle, pour promouvoir les systèmes d'éducation publique, les politiques du travail, la santé et tout ce que nous considérons parfois aujourd'hui comme allant de soi.

Voulons-nous un retour brutal à la situation d'exclusion sociale du XIX<sup>e</sup> siècle, qui est aussi synonyme d'exclusion politique ?

Il est clair pour tout un chacun que les droits sociaux obéissent à une dynamique différente de celle qui régit les droits civils et politiques puisqu'ils nécessitent des politiques actives et des ressources économiques. Mais, à vrai dire, quel droit n'en a pas besoin ?

Cela ne signifie cependant pas que le respect de ces droits peut être abandonné aux décisions arbitraires de gouvernements ou d'instances techniques. Le respect de ces droits en tant que conditions de base est l'un des devoirs constitutionnels des démocraties. En démocratie, les ressources publiques ne sauraient être affectées d'une manière qui ignore les besoins de chacun d'y avoir accès. Cela vaut aussi bien pour la distribution des ressources publiques que pour la régulation des rapports sociaux, partant du principe que la lutte contre l'inégalité est un facteur de développement économique et que la justice sociale est une source de productivité, comme le Secrétaire Général l'a si bien dit.

Il est absolument vrai que les politiques d'austérité – puisque ce thème a été soulevé lors des discussions – peuvent aussi répondre à un souci de justice intergénérationnelle, le but étant d'éviter de transférer les coûts sociaux sur les générations futures ; dans le climat actuel d'austérité, les sociétés rejettent la pratique antérieure consistant à vivre confortablement aux dépens de leurs enfants. Il n'en est cependant pas moins vrai qu'il y a des repères qui ne peuvent être dépassés au regard de la dignité humaine en ce qui concerne le niveau de vie minimal.

La seconde problématique examinée à la Conférence, toujours dans le cadre du thème no 1, concernait l'amélioration du mécanisme de contrôle de l'application de la Charte sur la base des réclamations collectives. À cet égard, la Conférence a permis aux participants d'affirmer clairement que si la procédure de réclamation collective était acceptée par davantage de pays, cela pourrait réduire le nombre d'affaires portées devant la Cour européenne des Droits de l'homme. Une plus large acceptation de cette procédure aurait

aussi l'avantage de diminuer la charge de travail des services administratifs nationaux participant à l'établissement des rapports sur la Charte, qui se concentreraient sur des questions précises.

Cette approche permettrait aussi d'éviter la situation dans laquelle, en raison du nombre limité d'Etats qui ont accepté la procédure de réclamation à ce jour et parce que ces Etats restent également soumis à la procédure de rapports, celle-ci devient indûment plus urgente pour certains pays que pour d'autres. Comme vous le savez, des progrès ont déjà été faits dans ce domaine, puisque le Comité des Ministres, réaffirmant le rôle déterminant de la Charte pour garantir et promouvoir les droits sociaux sur notre continent, a exprimé, dans sa déclaration de 2011, sa détermination à veiller à l'application effective de la Charte sociale au moyen d'un système adapté et efficace de présentation de rapports et de la procédure de réclamation collective.

C'est probablement dans le but de parvenir à cet objectif que le Comité des Ministres a décidé, en avril de l'an dernier, de simplifier le mécanisme de présentation de rapports nationaux pour les Etats parties qui ont accepté la procédure de réclamation collective. On peut espérer que ce progrès n'est que la première étape d'une réforme plus vaste du système de contrôle de la Charte, qui lui permettrait d'être pleinement en phase avec les exigences sociales et démocratiques de notre temps.

La troisième problématique traitée dans le cadre du second thème de la Conférence, le 18 octobre, concerne l'évolution des relations entre le droit de l'Union européenne et le droit dérivé de la Charte, qui constitue un défi politique majeur.

La Conférence a clairement établi qu'il est urgent de trouver des solutions pragmatiques et efficaces pour régler des conflits potentiels ou imaginaires entre ces deux sources de droit, dans l'intérêt des Etats et des individus. Il a été indiqué à plusieurs reprises que l'harmonisation de ces systèmes permettrait aux Etats membres de l'Union européenne de se conformer plus facilement à ces règles. Il a été fait référence au document de travail présenté par le Comité pour alimenter la réflexion sur cette question. Ce document constituant une contribution extrêmement intéressante au débat, il sera annexé au Rapport général de la Conférence, de même que d'autres documents adoptés par plusieurs instances internationales à l'occasion de cette Conférence.

Je crois que pour contribuer à résoudre avec succès les problématiques soulevées lors de la Conférence, le Conseil de l'Europe devrait mettre en œuvre une politique de communication capable d'expliquer clairement la nature juridique de la Charte, la portée des décisions du Comité et l'importance du système de suivi pour l'application effective des droits économiques et sociaux en Europe. Le Secrétaire Général pourrait envisager la possibilité d'engager une politique de communication comparable à celle entourant la Convention européenne des Droits de l'homme. La communication relative à la Charte devrait être régulière, systématique et, surtout, en rapport avec l'importance des droits garantis par la Charte. Je pense que cela permettrait de mettre un terme à un certain nombre d'idées fausses qui continuent de circuler au sujet de la Charte et de mieux la faire connaître aux citoyens, ouvrant ainsi la voie à une participation fructueuse de la société civile. Un parallélisme accru des politiques de communication relatives à la Charte et à la Convention contribuerait aussi à renforcer le rôle du Conseil de l'Europe en tant que gardien de tous les droits fondamentaux sur le continent.

Au-delà du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, la Conférence a évoqué la possibilité de donner de la substance et de la cohérence à l'idée même d'Europe et d'en faire une réalité, de voir cette Europe se ressaisir et prendre un nouveau départ en cessant d'ignorer toujours et encore sa dimension humaniste et sa responsabilité sociale, qui doit être au cœur de toutes ses activités. Il appartient maintenant à chacune des institutions

concernées de se joindre aux efforts entrepris pour la développer et la renforcer par des mesures adaptées, basées sur les propositions faites à Turin et dont la traduction rapide dans les textes de loi et dans la pratique reste essentielle.

Comme l'a montré la Conférence, débattre des droits sociaux nous amène inévitablement à redécouvrir la nature sociale des droits, c'est-à-dire le fait que les droits de l'homme concernent les relations humaines, que personne n'est totalement isolé et indépendant des autres et ne peut se réaliser sans respecter et reconnaître autrui. C'est pourquoi nous devons nous battre pour garantir le respect des droits sociaux, car, sans eux, nous sommes dépouillés de notre dimension sociale, de notre relation aux autres et, au final, de notre capacité à être nous-mêmes.

Dans le Plan d'action du processus de Turin, que je joindrai au Rapport général, les idées et propositions formulées pendant la Conférence prendront la forme d'une liste de mesures prioritaires regroupées en fonction de leur contenu, des acteurs qui en auront la charge et du calendrier de mise en œuvre. Ce plan doit être un message fort et clair adressé aux destinataires de la Charte, aux manifestants rassemblés à proximité du lieu de la Conférence, à tous ceux qui s'abstiennent lors des élections européennes, à ceux qui exploitent le mécontentement social en favorisant l'égoïsme social et le repli, et à tous les citoyens européens.

Il est inutile d'attendre, ou même d'espérer, que ces gens changent d'avis. Comme on l'a dit à Turin, c'est à nous d'aller vers eux. Dans ce contexte, il est capital de relancer la Charte, leur Charte. Il est essentiel que nous ne renoncions pas à nos engagements. Nous pouvons être certains que les peuples d'Europe jugeront à l'avenir l'action politique européenne au niveau national et européen à l'aune de la mise en œuvre des droits énoncés par la Charte.

Je conclurai en disant que la reconstruction européenne ne peut être considérée comme achevée sans garantie des droits sociaux et sans protection contre le non-respect de ces droits. En conséquence, comme l'a souligné la Conférence, il est essentiel que l'Europe se concentre sur les valeurs fondamentales qui sont au cœur de sa mission si elle veut s'acquitter de cette dernière, qui est d'unir les pays et les citoyens. En premier lieu, il faut pour cela qu'elle s'attache à utiliser la Charte pour édifier une Europe plus juste, plus durable. La Charte, qui est une véritable constitution sociale pour l'Europe, doit maintenant être mise au premier plan afin que l'Europe puisse de nouveau compter sur le soutien sans faille de ses citoyens et l'engagement de ses Etats membres, ancré dans les valeurs de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme. Je vous remercie.

### **Régis Brillat**

Chef de Service de la Charte sociale européenne, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux

Merci Professor Nicoletti, pour cet exposé très dense et très clair, qui a mis en évidence l'importance de la Conférence de Turin et la richesse des perspectives qu'elle ouvre. Vous avez aussi montré que la route qui nous attend sera difficile et qu'il y aura encore beaucoup à faire dans les mois et les années à venir et c'est pourquoi nous sommes extrêmement heureux et honorés de pouvoir compter sur votre participation à nos travaux.

À travers vous, je tiens aussi à remercier l'Assemblée parlementaire pour sa participation au processus de Turin.

Je saisis aussi cette occasion pour remercier l'ambassadeur Jacoangeli, Représentant permanent de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe, pour la participation des autorités italiennes à la Conférence et à ses suites.

Pour poursuivre notre programme, je donne la parole au Professeur Jean-François Akandji-Kombé, qui est le Coordinateur du Réseau académique sur la Charte sociale européenne, en indiquant toute l'importance de ce Réseau académique qui se développe dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe autour de la Charte sociale européenne.

## La contribution du Réseau Académique sur la Charte sociale et les droits sociaux à la Conférence

Jean-François Akandji-Kombé, Coordinateur du Réseau Académique sur la Charte sociale et les Droits sociaux, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Tout d'abord, un très grand merci de m'avoir invité ici à cette séance informelle et je voudrais d'abord commencer par vous dire combien le Réseau académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux (RACSE) se sent honoré de pouvoir participer à ce type de réunion et d'être associé au suivi des engagements qui ont été pris à Turin. C'est un honneur est l'occasion et aussi un plaisir tout particulier, et permettez-moi de prendre quelques minutes pour adresser les hommages du Réseau tout entier et les miens propres aux membres du Comité qui quittent l'institution, notamment au Président Luis Jimena Quesada, mais pas seulement, également à Monsieur Isik, à Madame Petman et à Monsieur Athanasiu. Je voudrais ici au nom du Réseau leur rendre le plus vibrant hommage.

Je dois également à la vérité historique de dire que le Président Luis Jimena Quesada fut parmi les fondateurs du Réseau académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux, c'est ensemble que nous avons défini les missions qui figurent dorénavant dans les statuts du Réseau où on peut lire : «le Réseau a pour mission prioritaire la promotion de la Charte sociale européenne et des droits sociaux en Europe et prend toute initiative propre à faire connaître la Charte sociale européenne et les autres instruments de protection des droits sociaux en Europe, ainsi qu'à améliorer leur mise en œuvre et leur protection tant à l'échelle du Conseil de l'Europe que dans les Etats membres de cette organisation ». Ces missions, nous les avons définies ensemble avant que notre collègue Luis Jimena Quasada soit appelé à entrer au sein du Comité européen des Droits sociaux.

Promouvoir la Charte, la faire connaître, mais aussi améliorer la mise en œuvre et la protection des droits qu'elle protège : ce sont là des missions qui sont aussi au centre du mandat du Comité européen des Droits sociaux, des missions communes, des positions différentes pour aboutir à cet objectif commun, des moyens différents et peut-être même des exigences différentes pour y arriver.

Il n'est pas besoin d'insister sur l'œuvre qui est l'œuvre du Comité dans son ensemble au demeurant, sous cette présidence comme sous les présidences antérieures dont l'action a été poursuivie, et poursuivie avec vigueur, cette action est connue au sein des institutions européennes elles-mêmes. Cela a été rappelé tout à l'heure par Monsieur le Rapporteur Général, au sein des cercles des juristes, et nous pouvons témoigner au sein du Réseau que la Charte sociale est entrée dans les institutions non seulement les plus prestigieuses mais les plus représentatives de l'identité européenne et de la culture européenne. Je veux parler là des universités. Aujourd'hui, la Charte est enseignée dans des universités et on le doit non seulement au travail du Réseau que je représente ici, que nous représentons tous les trois ici, mais on le doit également au travail qui est réalisé par le Comité, à la rigueur de l'approche juridique qui est fait par le comité et à la profondeur de ses décisions.

Cette réception est une réception essentiellement positive. Mais nous sommes également conscients que la réception peut parfois ne pas être totalement positive et que les positions qui sont prises et qui sont courageuses parfois, peuvent s'avérer gênantes dans certains contextes particuliers. C'est la raison pour laquelle je tenais à prendre ces minutes pour rendre cet hommage parce que c'est un hommage à une qualité particulière qui est nécessaire pour faire partie du Comité européen des Droits sociaux : le courage. Le courage de tenir des positions juridiques dans des contextes juridiques, politiques et idéologiques qui

ne sont pas des plus évidentes, le courage de tenir le cap et le courage également d'expliquer, pour convaincre, de la nécessité et de l'évidence des positions qui sont prises, tout cela, nous en sommes conscients, nous vous en sommes reconnaissants et je crois que cet élément-là, pour le Réseau que je représente, justifie les propos que je viens de tenir. Nous regretterons que les membres actuels s'en aillent du Comité européen des Droits sociaux mais vous comprendrez aussi, qu'en tant que Réseau académique, nous nous réjouissons puisque demain, ils seront des nôtres, ils seront dans notre organisation pour pouvoir poursuivre ce travail ensemble, ce qui avait été rappelé tout à l'heure.

J'en viens ainsi à mon deuxième temps et à l'objet initial de mon propos, qui est celui de la contribution du Réseau académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux à la Conférence à haut niveau de Turin.

Cette Conférence, il n'est pas besoin de rappeler que, a été pensée d'abord comme un tournant, en tout cas, nous l'avons compris ainsi au sein du Réseau, et les résultats nous confortent dans cette analyse.

C'est en tout cas dans cet esprit que le Réseau avait résolu de contribuer aux débats de Turin, par l'analyse de la situation des droits sociaux en Europe mais aussi par des propositions. L'exercice auquel nous nous sommes adonnés, était d'abord un exercice contraint bien évidemment puisqu'il nous fallait nous couler dans la structure que les organisateurs de cette réunion avaient retenue pour la Conférence. Mais il se trouve que, dans ces habits contraints, nous avons retrouvé l'ensemble des enjeux, ceux qui constituent à nos yeux les enjeux essentiels pour le développement de la Charte mais aussi pour la protection effective des droits sociaux dans l'ensemble de l'Europe.

C'est pourquoi les nos propositions ont repris l'architecture qui a été présentée tout à l'heure par Monsieur le Rapporteur Général. Nous avons notamment axé les propositions autour de 3 directions :

- L'amélioration de l'efficacité des mécanismes de la Charte ;
- Le développement des droits de la Charte ;
- La réponse de la Charte aux mesures anti-crise, qu'il s'agisse des mesures d'austérité ou des mesures budgétaires prises par les Etats.

Sous ces trois chapeaux, les questions abordées étaient nombreuses:

- La prise en compte de la Charte notamment par des instances juridictionnelles. Il en sera question tout à l'heure. C'est un enjeu qui est aux yeux du Réseau académique est un enjeu important d'aujourd'hui et de demain, au point que le Réseau a décidé de retenir ce thème comme le thème fédérateur de l'activité de l'ensemble de ses sections pour l'année qui vient ;
- La prise en compte de la Charte dans l'élaboration des lois et des politiques au plan national, point qui se joint au point précédent pour regarder globalement les voies et moyens pour rendre effective la Charte sociale sur le territoire des Etats Parties ;
- La question de la ratification du Protocole sur les réclamations collectives – cela a été rappelé tout à l'heure. L'optimisation du fonctionnement de la procédure de réclamations collectives à travers notamment l'amélioration de l'accès à la procédure, la publicité et le suivi de l'exécution des décisions du Comité, la question des interactions entre la Charte sociale européenne et le droit de l'Union européenne, mais derrière cette interaction entre les sources et les normes il y a bien

sûr l'interaction entre les interprétations et les applications vivantes qui en sont faites par les organes chargés de cette application ;

- Et enfin, nous avons abordé également dans ce document d'analyse et de proposition, les garanties de la Charte sociale européenne en rapport avec les politiques liées à la crise financière, économique et à la crise de la dette.

Deux des questions dans cette longue liste que je viens de vous lire, vont être abordées tout particulièrement tout à l'heure. Je n'y insisterai donc pas.

Je me permettrai seulement dans le temps qui me reste d'évoquer deux points.

Le premier point est un point général et se présente sous la forme d'une question : dans quel esprit le Réseau académique a-t-il abordé cette Conférence ?

Cette question, qui est toute générale, m'apparaît extrêmement importante et peut-être même décisive dans la mesure où elle porte sur les points de communauté de vues que nous devons partager avant de pouvoir aller de l'avant. Cet esprit du Réseau, je peux la présenter de la manière suivante.

Sur le fond, des sujets qui ont occupé à Turin, le Réseau est parti d'abord sur trois prémices, il a même jugé de poser ces trois prémices, même si ces prémices étaient parfois d'une évidence juridique depuis le départ.

La première évidence est que la Charte sociale européenne participe aux valeurs des sociétés démocratiques européennes. Nous sommes très heureux que nos vues se soient rencontrées avec les conclusions que Monsieur le Rapporteur Général a tirées tout à l'heure de l'ensemble des travaux de Turin. Le Réseau est partie dans une vision historique pour tirer ces prémices, en relisant simplement les Statuts du Conseil de l'Europe et le fait que les Etats qui sont membres du Conseil de l'Europe s'engagent dans une Organisation qui entend promouvoir les idéaux et les principes qui sont le patrimoine commun des Etats européens et qui entendent favoriser leur progrès économique et social – je ne fais que citer les Statuts du Conseil de l'Europe – notamment par la défense et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, voilà les prémices numéro un dont nous sommes partis.

Deuxièmes prémices qui se présentent sous forme d'un constat : la Charte sociale européenne aujourd'hui peut être considérée comme un texte de référence en Europe. Cela ne se dispute plus. Il suffit de regarder les travaux préparatoires de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne, il suffit de regarder les travaux préparatoires de différents autres textes et il suffit de regarder également la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et les références qui y sont faites à la Charte sociale européenne. Cela n'a plus besoin d'être démontré, mais de temps en temps les évidences méritent qu'on les rappelle.

Troisièmes prémices. La Charte sociale européenne est un traité. En droit international, évidemment, pour les juristes c'est une évidence qui n'a pas besoin d'être dite mais dans le contexte où nous sommes, il nous a paru important de rappeler le statut juridique de la Charte sociale et de rappeler que ce statut juridique renvoie à un régime de droit international, qui est celui du droit de traités, et renvoie également à une obligation qui est faite aux Etats lorsqu'ils décident de se lier, qui est l'obligation d'exécuter les engagements qu'ils prennent de bonne foi.

Voilà les prémices et les positions de départ du Réseau sur le fond.

Sur la forme, le Réseau a estimé que sa contribution ne pouvait pas se limiter à une simple analyse juridique, académique, de la situation des droits sociaux en Europe et qu'il était aussi de son rôle d'esquisser des pistes de développement, de sortie de crise même, sortie de crise des droits sociaux et des blocages qui pourraient se présenter, et de proposer également des pistes de dialogue lorsque cela est nécessaire entre les différents systèmes européens, dans un système normatif qui est un système normatif complexe. Le Réseau a également décidé d'en appeler aux autorités publiques responsables, européennes et nationales, pour faire avancer dans le sens des propositions qu'il a formulées.

Ceci est, je dirais, le premier pilier de la position qu'a prise le Réseau, le deuxième pilier étant que, je le rappelle ici, le Réseau se met à disposition de ces autorités publiques et des institutions, qu'elles soient européennes ou nationales, pour œuvrer précisément dans le sens de la réalisation des engagements qui ont été pris à Turin, dans le cadre du calendrier que nous connaissons bientôt, en ayant vu le Rapport de Monsieur le Rapporteur Général.

Enfin, le Réseau a résonné à droit conventionnel constant. Pour le Réseau, il n'était pas nécessaire de réviser le texte même de la Charte sociale européenne ou les textes à caractère procédural pour faire avancer les droits sociaux et pour aboutir à une protection effective soit des droits au fond, et à une protection effective à travers des procédures plus efficaces. Donc, réfléchir mais à droit conventionnel constant.

Pour arriver à quoi ? La teneur des propositions, et j'en terminerai par là, la teneur des propositions pour ce qui concerne les rapports avec l'Union européenne – mon collègue les présentera tout à l'heure – de la même manière que les propositions qui ont été faites en ce qui concerne l'application de la Charte par les juridictions internes feront l'objet de l'exposé du Professeur De Schutter tout à l'heure.

Je rappellerai très brièvement quelques-unes des propositions qui ont été faites par le Réseau.

Pour ce qui concerne la mise en œuvre interne, j'avais indiqué tout à l'heure qu'il y avait deux pieds, en quelque sorte, il y avait des juridictions mais il y avait également l'insertion de la Charte dans l'élaboration des politiques nationales. Nous sommes convaincus au Réseau que ce levier est un levier extrêmement important avant d'en arriver au juge et avant d'en arriver au Comité européen des Droits sociaux, les droits qui sont protégés par la Charte étant des droits qui, pour un certain nombre d'entre eux, être mis en œuvre dans les législations internes, et le Réseau a appelé à ce que le Conseil de l'Europe, comme l'Union européenne, puisse soutenir les actions dynamiques des Etats dans ce sens-là.

Le Réseau a également émis un certain nombre de propositions en ce qui concerne la procédure de réclamations collectives. Il a souhaité notamment qu'il y ait plus de déclarations d'acceptation de la juridiction du Comité en ce qui concerne les organisations non-gouvernementales nationales. Aux yeux du Réseau, il s'agit là d'un moyen d'ancrer l'application de la Charte dans la société européenne, de l'intégrer dans les habitudes des citoyens européens et de ceux qui sont les plus proches d'eux, c'est-à-dire des organisations nationales.

Le Réseau a également suggéré que soit supprimé le délai qui existe aujourd'hui pour la publication des décisions du Comité européen des Droits sociaux, pour des raisons à la fois juridiques mais aussi des raisons pratiques qui se trouvent dans le rapport que nous avons rédigé.

Le Réseau a également souhaité proposer que soit égalisé le suivi des décisions du Comité européen des Droits sociaux avec le suivi des décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Il a suggéré aussi, enfin, sur ce plan, que puisse être renforcé le Comité

européen des Droits sociaux à l'avenir, sans aller jusqu'à la solution qui est d'appliquer en ce qui concerne la Cour européenne des Droits de l'Homme, c'est-à-dire sans aller jusqu'à ce qu'il y ait un membre par Etat. Il serait peut-être utile pour l'avenir des droits sociaux de renforcer cette institution et de renforcer par voie de conséquence le Secrétariat.

Sur les propositions de fond, il y a sans doute une dernière sur laquelle nos débats ont montré que le Réseau était particulièrement attaché. C'est la question de la Charte sociale et de la protection des droits sociaux en temps de crise.

Sur ce point, le Réseau a tenu à prendre une position de principe. Nous aurions pu aller directement aux propositions pratiques mais le Réseau a pris une position de principe qui est la suivante et que je me permets de rappeler ici : « La protection des droits sociaux revêt une importance accrue lorsque se trouvent fragilisées des populations entières et lorsque le pouvoir de négociation des travailleurs se trouve affaibli. C'est tout particulièrement le cas en cette période de crise. Les droits sociaux ne doivent pas être une variable d'ajustement des politiques économiques et sociales développées en réponse à la crise financière et économique et, aujourd'hui, à la crise de la dette souveraine».

La citation est longue mais elle est déterminante dans la réflexion que nous avons menée. Le Réseau a ensuite proposé que puisse être assuré un suivi spécifique des décisions du Comité européen des Droits sociaux concernant les mesures qui ont été prises dans ce contexte de crise. Aujourd'hui, il s'agit, pour l'essentiel, des décisions qui ont été rendues dans des affaires concernant la Grèce. Le Réseau propose au Comité des Ministres notamment que puisse être assuré un suivi spécifique de cela et, enfin, le Réseau a souhaité se prononcer sur certaines stratégies ou certaines tentations qui peuvent venir aux Etats de jouer la Convention européenne des Droits de l'Homme contre la Charte sociale européenne sur cette question-là. Le Réseau a à cet égard estimé qu'il pourrait être utile que soit réaffirmé aujourd'hui, ce qui est aussi une évidence, c'est-à-dire que la Convention européenne des Droits de l'Homme ne saurait servir d'alibi à la violation des droits sociaux et ceci peut être fait simplement.

Voilà pour l'essentiel les propositions que le Réseau académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux a prises.

Nous sommes bien conscients que le suivi du Processus de Turin n'est pas seulement fonction de nos propres analyses et préconisations. Nous serons par conséquent particulièrement attentifs au Rapport de Monsieur le Rapporteur Général, c'est-à-dire à connaître tout ce qui a résulté de la réunion de Turin, à mesurer le programme, et je le rappelle encore ici, le Réseau est à disposition pour pouvoir réfléchir, accompagner, faire des études mais aussi réunir de bonnes pratiques. Tout cela, nous pouvons en discuter tout le long du Processus.

Je vous remercie.

**Régis Brillat**, Chef de Service de la Charte sociale européenne, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux):

Merci beaucoup, Monsieur le Professeur Akandji-Kombé, pour cette information très détaillée et très complète sur le Réseau et sur le rôle qu'il a joué dans la Conférence de Turin et qu'il est appelé à jouer aussi à l'avenir dans le Processus de Turin. Nous passons maintenant à la deuxième partie de l'atelier, qui va consister, toujours avec l'aide du Réseau et de membres du Réseau, en des présentations détaillées sur plusieurs points qui ont été mentionnés lors de la Conférence de Turin et sur lesquels nous allons nous arrêter plus longuement.

Le premier de ces points concerne la prise en compte de la Charte sociale européenne au niveau national par les parlements, les gouvernements et les tribunaux. Je donne la parole au Professeur Olivier De Schutter qui est membre du Comité des Nations Unies sur les Droits économiques, sociaux et culturels et Professeur à l'Université de Louvain.

## Partie II: Echange sur deux séries de propositions faites lors de la Conférence

La prise en compte de la Charte sociale européenne au niveau national (par les parlements, les gouvernements, et les juridictions)

Olivier De Schutter, Membre du Comité des Droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Professeur à l'Université de Louvain, Centre for Philosophy of Law, CPDR

Merci beaucoup à Régis Brillat, pour sa présidence et pour son invitation à m'adresser à vous et merci à vous toutes et à vous tous pour votre présence cet après-midi. Je m'associe naturellement aux hommages qui sont rendus à Monsieur Luis Jimena Quesada, à Monsieur Rüşchan Isik et à Madame Jarna Petman, et nous regrettons, que nous comprenons cependant, l'absence d'Alexandru Athanasiu. Merci à vous tous d'avoir tant œuvré pour faire connaître et faire vivre cet instrument important et essentiel aujourd'hui qui est la Charte sociale européenne. Merci aussi à Régis Brillat dont le rôle de Secrétaire exécutif ne s'arrête pas à la fin de ses journées de travail et qui n'a cessé d'œuvrer de manière très pédagogique et active pour que cet instrument, la Charte sociale européenne, puisse avoir la visibilité qu'elle est aujourd'hui en train d'acquérir.

Je suis d'autant plus heureux de m'exprimer cet après-midi que je rejoins ce Comité des Nations Unies sur les Droits économiques, sociaux et culturels, et que nous allons, à Genève, avoir à nous inspirer de ce que fait le Comité européen des Droits sociaux, c'est-à-dire à opérer un changement de culture progressif d'une approche fondée sur la remise par les Etats de rapports périodiques à propos desquels, ou à partir desquels, l'on procède à des évaluations permettant de mesurer les progrès effectués et d'encourager les Etats à aller plus vite, plus loin quand ils le peuvent, à une approche fondée sur des réclamations, d'un côté, et des communications, de l'autre, collectives chez les uns, individuelles chez les autres, mais qui chaque fois obligent à une évaluation ponctuelle de la situation d'un droit dans un Etat déterminé par rapport à une législation et une politique nationales, par rapport à des instances individuelles dans le cas du Comité des Droits économiques, sociaux et culturels et que c'est alors une approche beaucoup plus binaire en termes de violation ou de non violation qui est à faire.

Le Comité européen des Droits sociaux n'a pas eu une forte révolution à opérer de ce point de vue, puisque les conclusions qu'il adopte sont des conclusions qui évaluent la conformité ou non d'une situation à la Charte. Mais néanmoins, c'est à combiner ces deux approches que le Comité européen des Droits sociaux a dû s'attacher et c'est certainement une source d'inspiration du Comité des Droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies.

Et puis, les uns et les autres, Comité européen des Droits sociaux et Comité des Droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, nous sommes, comme d'autres, avec d'autres, à œuvrer pour le développement du droit international des droits de l'homme. Et l'on sait que de plus en plus le droit international des droits de l'homme procède par emprunts mutuels à travers la source d'inspiration que les uns constituent pour les autres, à travers le développement d'un langage commun, d'approches communes qui, peut-être, à l'avenir, vont être de plus en plus importants pour faire vivre des instruments qui doivent être adaptés en permanence aux évolutions des attentes des gouvernements et aux évolutions sociétales.

Je crois que dans ce travail d'élucidation progressive des droits sociaux, nous ne pouvons pas nous passer de la coopération des Etats. Il est tout à fait indispensable à mes yeux de

maintenir cette confiance en l'instrument et d'associer de manière permanente à l'interprétation qui est faite des instruments en matière de droits sociaux et notamment de la Charte sociale européenne, les gouvernements, les parlements, les juridictions nationales. Les gouvernements d'abord ont bien sûr le rôle, à travers d'abord le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui est chargé de faire le suivi des constatations du Comité européen des Droits sociaux, mais la Charte sociale européenne ne peut pas rester à Strasbourg. Elle doit être rapatriée dans les capitales, et il y a là, je crois, un chantier très considérable qui n'a pas vraiment encore été ouvert.

Il me semble que cela peut être conçu à la fois en amont du travail du Comité européen des Droits sociaux et en aval. En amont, bien entendu, il serait souhaitable, il me paraît être l'évidence, que les lois qui sont débattues au plan national au cours de leur adoption, soient examinées quant à leur compatibilité avec les exigences de la Charte sociale européenne. Beaucoup de parlements nationaux cependant ne sont pas équipés pour cela, n'ont pas de comités ou de commissions ad hoc qui soient suffisamment outillés pour répondre à cette attente, et force est de reconnaître que les institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme qui aujourd'hui se sont développées en Europe comme ailleurs, très généralement, ont pour priorité les droits civils et politiques et ne sont pas outillées pour travailler sur la Charte sociale européenne, bien qu'il revienne à elles, à ces institutions nationales en général d'alerter les gouvernements sur le besoin de mieux prendre en compte leurs engagements internationaux. On a dans certains Etats des instances, comme en Belgique, le Conseil d'Etat, la section de la législation dont le travail est de faire un screening des législations nationales qui sont proposées à l'adoption, au regard notamment des engagements internationaux de l'Etat, aussi des exigences de la Constitution nationale. Il faudrait que de manière systématique la Charte sociale européenne soit davantage prise en compte dans ces procédures mais, pour l'instant, on en est encore loin.

La proposition qui a été faite est que le Réseau académique sur la Charte sociale européenne fasse un examen comparatif de la manière dont cette vérification en amont de la compatibilité avec la Charte s'opère, pour que progressivement, les bonnes pratiques puissent émerger et que ces meilleures pratiques puissent être diffusées à travers l'ensemble des Etats Parties à la Charte.

En aval, des conclusions ou des décisions du Comité européen des Droits sociaux – là encore, il y a un rôle important que les instances nationales peuvent jouer. Je crois essentiel que progressivement les Etats mettent en place des taskforce, des groupes de travail interministériels pour faire le suivi des conclusions du Comité où pour mettre en œuvre les décisions que le Comité aura à adopter sur base des réclamations présentées, en effet, très souvent à Strasbourg, se rendent pour dialoguer avec les membres du Comité, un représentant du Ministère de l'Emploi ou des Affaires sociales mais aussi d'autres ministères – l'Education, la Santé, l'Intérieur, pensez à toutes ces affaires concernant le logement des Roms, par exemple, ou leur expulsion, pensez à tout ce qui concerne les droits sociaux des demandeurs d'asile, d'autres ministères doivent également être impliqués.

Or, très souvent ce qui se passe est que le représentant d'un gouvernement qui présente la position de l'Etat se retrouve bien seul lorsque, de retour chez lui, il doit convaincre d'autres départements ministériels de suivre les recommandations qui ont été émises et il n'a guère de mandat pour ce faire, il est malvenu de s'ingérer dans les affaires d'autres départements ministériels et j'ai constaté dans certains pays une grande difficulté dans le suivi des constatations du Comité à cet égard.

Autre difficulté que l'on rencontre, c'est dans des Etats fédérés ou décentralisés, la capacité de l'Etat fédéral qui, conformément au principe de l'unité internationale de l'Etat, représente le pays au plan international, à faire passer certaines recommandations qui concernent les

communautés autonomes, les régions, les provinces, les Länder par exemple, pour des matières qui relèvent de leur compétence. Et donc ce qu'il faudrait, ce sont des mécanismes qui favorisent ce dialogue, cette appropriation au plan national de ces constatations, conclusions et décisions du Comité européen des Droits sociaux, à défaut de quoi la mise en œuvre de ces constatations sera très lente, difficile et rencontrera de nombreux obstacles.

J'ai évoqué les parlements nationaux, j'ai évoqué le rôle que les gouvernements pourraient jouer pour une meilleure conformité des lois et pratiques nationales aux exigences de la Charte sociale européenne.

Je voudrais dire davantage sur les juridictions nationales. Il y a ici encore un chantier important à ouvrir et il faut pour cela surmonter d'abord deux malentendus.

Un premier malentendu découle de l'alinéa qui ouvre la partie 3 de l'annexe à la Charte sociale européenne révisée et qui dit ceci : « Il est entendu que la Charte contient des engagements juridiques de caractère international dont l'application est soumise aux seules procédures que sont les rapports et, pour les Etats qui ont accepté le Protocole additionnel concernant les réclamations collectives, les réclamations collectives ou les décisions sur les réclamations collectives ».

Ceci, en fait, ne signifie pas que les juridictions nationales ne doivent rien faire. Cela signifie simplement que les Etats s'engagent à se soumettre au contrôle du Comité européen des Droits sociaux, ne soumettent pas leurs différends à d'autres instances internationales de règlement de litiges et acceptent que la Charte sera surveillée à travers les mécanismes qu'elle définit pour son suivi. Ce n'est pas une interdiction au juge national de prendre appui sur la Charte, d'en tenir compte et d'en faire application dans les litiges qui sont portés devant les juridictions nationales. Je reviendrai sur ce point.

Deuxième malentendu, encore plus banal, est que les droits sociaux ne seraient pas justiciables. C'est encore une idée que l'on entend souvent. C'est une idée dépassée sans doute, vieille, et que les spécialistes des droits de l'homme ont depuis longtemps surmontée, mais c'est une idée qui continue malheureusement d'imprimer les esprits. Le Comité des Nations Unies des Droits économiques, sociaux et culturels a tenté de répondre à ce défi de la présomption de non-justiciabilité des droits sociaux, en prenant appui sur l'idée que tous les droits – civils, politiques, économiques, sociaux, culturels – imposent l'obligation de les respecter, protéger, promouvoir et réaliser aux Etats.

C'est une approche qui a pu rencontrer certains échos, par exemple, devant certaines juridictions constitutionnelles mais le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels sera particulièrement attentif à ce que fera le Comité européen des Droits sociaux à l'avenir, parce que le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels aura à rendre justiciables les droits du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que, pour l'instant, il n'a pas encore eu à utiliser dans le cadre de communications individuelles, c'est-à-dire, dans un contexte quasi-juridictionnel.

Que devra faire le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels ? D'après l'article 8§4 du Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des Nations Unies va devoir apprécier si les efforts faits par les Etats pour s'acquitter de leurs obligations au regard du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, sont des mesures raisonnables. Est-ce que, au fond, ces mesures sont raisonnablement propres à garantir la réalisation effective des droits économiques, sociaux et culturels que le Pacte reconnaît ? Dans cet effort, nous allons très certainement pouvoir utiliser la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux qui a fait œuvre pionnière à cet égard, et qui est évidemment une source d'inspiration pour toutes

les juridictions internationales ou nationales qui auront progressivement à s'emparer des droits sociaux.

Le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels va aussi être extrêmement attentif à la manière dont le Comité européen des Droits sociaux a utilisé la clause de non-discrimination, l'Article E de la Charte sociale européenne révisée, pour donner substance au droit de la Charte, y compris dans l'adoption de mesures qui supposent des investissements budgétaires, qui supposent une réalisation progressive et qui ne peuvent pas nécessairement être adoptés immédiatement. Je pense à une décision comme la décision *Autisme Europe c. la France* où la clause de non-discrimination a permis au Comité européen des Droits sociaux, tout en saluant les efforts très considérables que la France a faits en matière d'intégration des personnes handicapées, à constater que les efforts n'avaient pas suffisamment bénéficié à une catégorie de personnes handicapées – les personnes adultes et enfants souffrant d'autisme – et que pour cette raison-là, cette absence de prise en compte des besoins d'un groupe particulièrement vulnérable, la France n'était pas en conformité avec la Charte sociale européenne révisée. L'idée au fond est que, même si l'Etat peut avancer à son rythme, même si l'Etat a le choix des moyens par lesquels s'acquitter de ses obligations internationales, il doit le faire en prêtant attention à la règle de non-discrimination, en ciblant ses efforts sur les groupes les plus vulnérables, en tenant compte du fait que les mesures qui touchent les plus pauvres, les plus vulnérables, sont parfois les moins coûteuses et dont l'effet en matière de réalisation des droits sociaux est des plus spectaculaires.

Il faut donc surmonter ses deux malentendus. Faire cela, c'est très simplement – et Jean-François Akandji-Kombé a réitéré cette évidence – s'acquitter d'obligations internationales. La Charte sociale européenne, disait-il, est un traité international. Cela veut dire qu'elle doit être mise en œuvre de bonne foi, et l'Article 27, de la Convention de Vienne sur le droit des traités dit de manière très claire qu'un Etat ne peut pas s'abriter derrière l'Etat de son droit interne pour contourner ou, pour ne pas de conformer, à ses obligations internationales. C'est une évidence. Or, quand un Etat dit que ses juges n'ont pas la compétence de juger en matière de droits sociaux, quand un Etat dit que ses juges ne sont pas outillés pour garantir le respect de la Charte sociale européenne, au fond, que fait l'Etat sinon s'abriter derrière l'Etat de son droit interne pour contourner ses obligations internationales ?

Certes, la Charte sociale européenne, comme d'autres traités internationaux, n'impose pas d'obligation des résultats, ou plutôt, elle impose une obligation des résultats mais ne préjuge pas des moyens que les Etats doivent mettre en œuvre pour se conformer, elle n'impose pas d'obligation de comportement déterminé, pour reprendre une vieille dichotomie qui a été celle, un temps, de la Commission du Droit international. Mais parfois, souvent – serais-je tenté de dire, l'accès au juge est un moyen indispensable pour la garantie effective des droits sociaux. Et le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies dans une observation générale n°3 de 1990 a indiqué de manière très claire que, sauf si l'Etat parvenait à démontrer que l'accès au juge n'était pas indispensable pour le respect du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les Etats devaient élargir les possibilités de recours juridictionnel pour mieux garantir ce Pacte dans le cadre interne.

Je dirais que cette évolution n'est pas seulement dictée par le droit international et l'exécution de bonne foi des engagements internationaux des Etats, elle va s'imposer de plus en plus pour des raisons pragmatiques de politique juridique. D'abord, tout simplement parce que la meilleure façon pour un Etat de ne pas être mis en cause à Strasbourg devant le Comité européen des Droits sociaux, c'est de prévenir le risque d'atteinte aux droits de la Charte, notamment en permettant ses juridictions d'intervenir, lorsque de telles atteintes se font jour. C'est une sorte d'assurance, une sorte de précaution que l'Etat prend pour éviter cette mise en cause au plan international. Le meilleur conseil qu'on puisse lui donner c'est

de s'équiper au plan interne pour éviter que les éventuelles violations ne soient dénoncées sur le plan international.

Ensuite, je pense que l'entrée en vigueur du Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans un contexte certes très différent, universel, avec des États aux niveaux de développement très différents, va encourager le développement d'une jurisprudence internationale en matière de droit sociaux et sans doute inspirer progressivement encore plus les juridictions nationales.

De manière plus générale, nous allons assister dans les années qui viennent, à une situation où de plus en plus d'organes internationaux vont avoir à donner consistance, à donner corps aux droits sociaux et s'inspirer mutuellement. C'est déjà en partie le cas. Le Comité européen des Droits sociaux était à la pointe de ce développement. Il fait référence à la Convention internationale des Droits de l'Enfant, il s'inspire bien évidemment des instruments de l'Organisation Mondiale du Travail, et progressivement, l'interprétation donnée à ces instruments par les différents organes qui les instituent va déboucher sur une sorte de *Jus Comunae* du droit international des droits de l'homme qui, en matière de droits sociaux, doit encore progresser mais c'est déjà le cas en matière de droits civils et politiques.

Pour que ceci voie le jour, pour que ce développement se concrétise, quelles sont les priorités ? J'en verrai pour ma part quatre.

D'abord, bien évidemment, la formation des avocats, des juges, des organisations non-gouvernementales et des syndicats. Le Réseau académique a donné certaines formations de ce genre. Il faudrait les approfondir et les poursuivre. Je pense que c'est tout à fait indispensable pour la compréhension des instances internationales de la Charte sociale européenne.

Deuxièmement, les institutions nationales de promotion et de promotion des droits de l'homme jouent bien entendu un rôle plus important dans la mise en œuvre de la Charte par une prise en compte de leur responsabilité à cet égard. Pour l'instant, leurs moyens et leur expertise sont encore insuffisants. Il faudrait là aussi stimuler davantage d'initiatives à cet égard. Elles se réunissent souvent entre elles au plan régional ou international. Il faudrait que les droits sociaux figurent de manière plus visible dans leur agenda.

Troisièmement, je crois vraiment à l'importance d'une meilleure diffusion de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux. Le Rapporteur Général, le député Michele Nicoletti a rappelé la responsabilité du Conseil de l'Europe à cet égard qu'à communiquer à propos de la Charte sociale européenne, c'est très important mais je crois que, pour l'instant, beaucoup de praticiens du droit n'ont pas un accès facile aux conclusions du Comité, voire même aux décisions qu'il rend sur base des réclamations qui lui sont présentées. Il y a des questions linguistiques qui se posent. Il y a une question de la lisibilité de cette jurisprudence. Il faut peut-être davantage outiller les juridictions nationales. C'est ce que fait la Cour européenne des Droits de l'Homme qui a des fiches thématiques qui décrivent sa jurisprudence sur certaines questions et ceci devrait peut-être devenir une pratique plus systématique. Je crois d'ailleurs qu'un service utile qu'on peut rendre, comme le Réseau académique, à la Charte sociale européenne, c'est d'avoir un précis, un traité qui reprenne de manière synthétique les avancées de la Charte dans différents domaines de son activité.

Enfin, quatrièmement, peut-être que le Comité européen des Droits sociaux pourrait-il de temps en temps adopter, comme le fait le Comité des Nations Unies des Droits économiques, sociaux et culturels, des observations générales (Statements) qui synthétisent les conclusions auxquelles il a abouti dans certains domaines. Il y en a aujourd'hui, ce sont dans les conclusions des passages très utiles mais ils sont relativement noyés dans le reste

de l'information et cette explicitation pourrait peut-être faite de manière plus efficace. Moyennant cela, cette pédagogie et cette appropriation au plan national, l'on peut espérer davantage. Il faut ici attirer l'attention sur le fait qu'il y a, au fond, toute une gamme de possibilités que les juridictions nationales ont à leur disposition pour être partenaires du Comité européen des Droits sociaux et pour que, pour reprendre le langage de la Convention européenne des Droits de l'Homme, une responsabilité partagée entre le Comité européen des Droits sociaux, d'une part, et des juridictions nationales, de l'autre part, puissent s'installer. Evidemment, il y a un scénario qui est le scénario plus extrême, d'une application directe de la Charte sociale européenne assimilée à des règles de rang constitutionnel au plan interne, mais je rappellerai simplement que l'application directe pure n'existe pas, c'est une vue de l'esprit. Des instruments internationaux ne sont jamais appliqués au plan national qu'à travers des structures d'accueil nationales qui définissent les voies de recours, la question des délais, les modalités de preuves, les dommages que l'on peut accorder en cas de violation.

A l'autre extrême, cependant, il n'y a rien. L'absence de prise en compte des instruments internationaux et autant l'application directe pure est une vue de l'esprit, autant rien n'est pas tenable et n'est pas conforme aux engagements que les Etats ont adopté, et les juridictions nationales sont des organes de l'Etat qui engagent sa responsabilité.

Alors que peuvent faire les juridictions nationales ? Il y a beaucoup de techniques qui sont développées et qui permettent de donner consistance aux droits sociaux, de les prendre en compte sans pour autant que ceux-ci soient une sorte de révolution juridique, tout en s'inscrivant dans les routines des juridictions nationales.

Trois exemples.

L'interprétation conforme du droit national en tenant compte des obligations internationales de l'Etat. Lorsque plusieurs interprétations du droit national sont possibles, choisir l'interprétation la plus conforme aux exigences de la Charte paraît de bon sens et c'est généralement une pratique extrêmement aisée à suivre.

Deuxième technique, c'est la combinaison avec la règle de non-discrimination. J'ai déjà évoqué cette technique. Elle consiste à dire que, quelle que soit la liberté dont l'Etat dispose pour la mise en œuvre des droits sociaux, il doit le faire dans le respect de l'exigence de non-discrimination et le juge peut parfaitement examiner si la manière dont l'Etat progresse n'aboutit pas à une différence de traitement non-justifiable entre différentes catégories de personnes et le juge peut vérifier si l'on n'a pas omis d'opérer les différences de traitement pertinentes lorsque des situations différentes l'exigent.

Troisièmement, on voit de plus en plus émerger l'idée de justiciabilité normative. C'est ce que dit l'Article 52§5 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne qui rappelle que dans la Charte de l'Union européenne, il y a certaines règles qui ne sont pas tout à fait des droits subjectifs invocables de manière indépendante, qui sont des principes – c'est la terminologie de la Charte des Droits fondamentaux – et qui peuvent être invoqués devant le juge en combinaison avec les règles (des législations, des réglementations) qui les mettent en œuvre, soit afin d'évaluer si cette mise en œuvre est satisfaisante et adéquate, soit afin d'évaluer si cette mise en œuvre n'opère pas une régression dans la mise en œuvre des droits sociaux auquel cas elle serait à censurer, elle ne saurait pas satisfaisante.

On a donc toute une gamme de techniques – entre l'application directe du droit international des droits de l'homme en matière de droits sociaux, et la passivité complète, l'ignorance, l'hermétisme de l'ordre juridique national par rapport aux droits sociaux – il y a toute une série de techniques juridiques qui sont aujourd'hui développées et que le juge national peut

utiliser pour donner vie à la Charte sociale européenne et permettre à l'Etat de ne pas voir sa responsabilité internationale engagée.

Comment déclencher ce processus ? Comment accompagner ce processus ? Il y a beaucoup de pistes qui pourraient être explorées, comme partie de ce processus lancé à Turin les 17 et 18 octobre dernier.

On peut imaginer, demain, un nouvel Interlaken, un nouveau Brighton pour la Charte sociale européenne, une rencontre à haut niveau sur la Charte sociale européenne qui déboucherait sur des engagements fermes de la part des gouvernements dans quelques années, sur base des résultats de la première étape qui a été lancée depuis maintenant un mois à Turin. Et l'ensemble de ce qui est dit aujourd'hui pour la Convention européenne des Droits de l'Homme s'agissant de la mise en œuvre de la Convention au plan national, peut être transposé mutatis mutandis à la Charte sociale européenne, et si ceci n'est pas l'évidence aujourd'hui, ce sera, croyez-moi, mes amis, l'évidence dans 5-10 ans.

Deuxièmement, et plus immédiatement, on peut imaginer des rencontres annuelles peut-être entre les instances qui mettent en œuvre les droits sociaux, des membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, des membres du Comité européen des Droits sociaux. Il y a déjà des rencontres informelles entre ces groupes, bien que la lourdeur des procédures les rende difficiles à être organisées. Mais des rencontres aussi avec des juridictions nationales: juridictions de travail, juridictions suprêmes, juridictions constitutionnelles pour, au fond, aboutir à une compréhension commune, créer la compréhension mutuelle et s'entendre sur cette responsabilité partagée qui est la nôtre de mettre en œuvre les droits sociaux, et la Charte sociale européenne à mes yeux ne pourrait que gagner à la multiplication de ces échanges.

Je voudrais terminer sur cette note, vous remercier de votre écoute et remercier une fois de plus Régis Brillat pour son investissement dans ce domaine.

**Régis Brillat**, Chef de Service de la Charte sociale européenne, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux:

Merci beaucoup, cher Professeur De Schutter, de nous avoir indiqué tous ces liens qui existent entre les différents acteurs et les différentes institutions mais aussi d'avoir eu l'ambition de dresser des plans pour construire d'autres passerelles et aussi pour les utiliser à l'avenir.

Je donne maintenant la parole brièvement au Rapporteur Général du Comité européen des Droits sociaux, Colm O'Cinneide, pour une première réaction par rapport à ces propositions.

## Réflexions du Comité

**Colm O’Cinneide**, Rapporteur général du Comité européen des Droits sociaux

Chers collègues, m’exprimant au nom du Comité européen des Droits sociaux, je me félicite de l’occasion qui m’est donnée d’assister cet après-midi à diverses interventions et de souhaiter la bienvenue aux Professeurs Nicoletti, Akandji-Kombé et De Schutter qui nous feront profiter de leur savoir-faire et de leur sagesse.

Je souhaiterais également saisir cette occasion – ce qui peut sembler quelque peu contradictoire – pour exprimer à quatre de nos collègues, dont trois se trouvent opportunément aujourd’hui à ma gauche, la grande tristesse que nous cause leur départ. Tous quatre ont beaucoup apporté aux travaux du Comité et à la rigueur de ses conclusions et contribué à notre bien-être en tant qu’équipe. Je souhaiterais leur faire part du plaisir que j’ai eu à collaborer si étroitement avec eux ces dernières années et dire en particulier ma gratitude à Luis Jimena Quesada pour avoir présidé le Comité avec tant de compétences, une tâche qui, croyez-moi, n’est pas toujours de tout repos.

Pour répondre, assez brièvement, aux commentaires dont on m’a gratifié, je pense que le Professeur Nicoletti a recensé avec beaucoup de talent de nombreux problèmes clés qui se posent en relation avec la protection des droits sociaux en Europe et le potentiel du Processus de Turin. J’estime très important que nous fassions du respect pour les droits sociaux une condition préalable à l’exercice d’autres droits et à la participation à la vie démocratique en Europe. D’une certaine manière, les droits sociaux constituent l’un des fondements de la citoyenneté européenne ; c’est pourquoi leur protection et leur exercice doivent être l’un des principaux objectifs de tous les Etats européens ainsi que de divers ordres juridiques se recoupant sur cette question.

Je pense qu’il y a une génération, les droits sociaux – alors une notion vague tenant plus de l’espoir que de la réalité – suscitaient un certain scepticisme. J’ai trouvé intéressante, en tant que professeur d’université et que citoyen de notre espace européen commun, la façon dont ce scepticisme a disparu pour laisser place à la reconnaissance des droits sociaux comme essentiels au bien-être et à la démocratie. Aujourd’hui, les milieux politiques européens appellent de plus en plus à une concrétisation des droits sociaux et, sur le plan du droit international, nous avons observé la naissance et la consolidation des droits sociaux consacrés sous une forme tangible, par exemple par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies ainsi que par un récent accord sur le Protocole optionnel au Pacte des Nations Unies ou encore par l’intégration des droits sociaux dans la Charte des Droits fondamentaux de l’Union européenne.

Je discutais récemment à Londres avec un éminent juge britannique, lequel mettait en avant les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des droits sociaux dans le système juridique du Royaume-Uni. Je lui ai fait remarquer, ce dont il n’était je dois dire que vaguement conscient, que les droits sociaux consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne faisaient évidemment partie intégrante du système juridique du Royaume-Uni, comme c’est le cas pour tous les États membres de l’Union européenne. En effet, si l’on étudie les traditions et cadres constitutionnels de la plupart des Etats européens, on constate que l’idée d’État social y est solidement ancrée. Nous disposons donc au sens politique et au sens juridique de droits sociaux qui suscitent une attention peut être autre qu’une ou deux générations auparavant.

Le Comité dont je suis membre doit relever le défi de porter un texte tel que la Charte sociale européenne, qui abonde en principes et en dispositions aussi denses que précises protégeant des droits spécifiques. Il nous faut relever le défi d'interpréter ce texte en veillant à ce que son but soit conforme aux exigences de la Convention de Vienne sur le droit des traités et en tenant compte des divers contextes nationaux européens.

Certains s'imaginent parfois que les organismes comme le nôtre – siégeant à Strasbourg, au Luxembourg, à Genève ou à New York – sont seuls dans leur tour d'ivoire et coupés des évolutions connues par les pays. C'est pourtant faux. Nous consacrons en effet beaucoup de temps à tenter de saisir les nuances du fonctionnement des différents systèmes d'emploi et de protection sociale nationaux, à proposer nos savoir-faire respectifs, à présenter des rapports nationaux et à nous associer aux changements intervenant au plan national. Tout comme la Cour européenne des Droits de l'homme, nous reconnaissons que les autorités nationales sont en général les mieux placées pour décider du mode de mise en œuvre des droits sociaux. Le principe de subsidiarité est important ici, de même que la notion de marge d'appréciation – toutes choses s'inscrivant dans le cadre normatif de la Charte sociale européenne – comme c'est le cas pour la Convention européenne des Droits de l'homme. De même, nous reconnaissons bien entendu que les organes d'experts internationaux en matière de droits de l'homme dont nous faisons partie doivent contribuer à répertorier les problèmes, ainsi que les zones d'ombre et les domaines où règne l'inertie et où subsistent des difficultés à l'échelle nationale.

La procédure de réclamation collective est un excellent moyen de comprendre précisément ce qui se passe au niveau national. En tant que membre du Comité, j'ai été très intéressé par la façon dont ce type de procédure nous permet de comprendre les événements se produisant au niveau national et d'en saisir le contexte d'une manière que d'autres processus de suivi et de contrôle, aussi importants soient-ils, ne nous autorisent pas pleinement.

Je souhaite également insister, en tant que membre de ce Comité, sur l'importance inestimable de l'engagement auprès des autorités nationales par le biais des procédures de réclamations collectives, du dialogue, des échanges de vues et d'événements comme celui d'aujourd'hui, témoignages d'une coopération à un projet commun avec les Etats membres du Conseil de l'Europe. J'estime qu'il est capital de le souligner.

Nous sommes tout à fait conscients de nous engager dans un projet conjoint avec d'autres organismes internationaux et il m'est particulièrement agréable d'accueillir ici M. De Schutter juste avant sa prise de fonctions au sein du Comité des Droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies avec lequel nous entretenons des rapports très appréciés. Il est formidable de participer au Réseau académique sur la Charte sociale européenne et les Droits sociaux, ce qui constitue pour nous, je le répète, une précieuse expérience d'apprentissage, en multipliant les possibilités d'échanges de vues et de mesures de sensibilisation qui seraient autrement impossibles.

Nous procédons à des échanges de vues réguliers avec des organes tels que l'Organisation internationale du Travail, diverses organisations de l'Union européenne et des gouvernements nationaux et je souhaite rappeler tout le prix que nous attachons à ce dialogue et à cette ouverture. Dans son intervention, M. De Schutter a déterminé quatre domaines clés dans lesquels il serait possible de développer plus avant le degré de sensibilisation et d'engagement vis-à-vis de la Charte sociale. Il a évoqué la formation, le renforcement de l'engagement à travers le travail des institutions nationales de défense des droits de l'homme, une plus large diffusion de la jurisprudence du Comité des Droits sociaux, une meilleure connaissance de la Charte sociale en général et enfin, la consolidation des liens entre divers organes et institutions chargés d'interpréter les droits sociaux aux plans national et international. Je suis heureux de pouvoir dire que ma tâche s'en trouve facilitée,

que je suis entièrement d'accord avec lui sur l'ensemble des quatre points et qu'en tant que Comité, nous espérons bien être capables de resserrer nos liens avec d'autres organismes nationaux et internationaux. Je suis convaincu, et je conclurai sur ce point, que le Processus de Turin nous offre une occasion unique de donner un nouvel élan à l'ouverture et à l'échange de vues.

Comme le Professeur Nicoletti et moi l'avons dit, les droits sociaux revêtent une grande importance : ils font aujourd'hui partie de notre citoyenneté et de notre patrimoine européens communs, bien que le Processus de Turin soit loin de parvenir à leur donner plus de substance. C'est pourquoi nous sommes ravis de l'occasion qui nous est donnée aujourd'hui de procéder à cet échange de vues et de contribuer par tous les moyens possibles à faire avancer le Processus de Turin.

Je vous remercie.

**Régis Brillat**, Chef de Service de la Charte sociale européenne, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux):

Tous nos remerciements pour ces réflexions. Je donne maintenant la parole aux participants.

## Discussion

**Petros Stangos**, Membre du Comité européen des Droits sociaux

Je dois reconnaître tout d'abord combien c'était une bonne idée d'organiser cet atelier et de réunir autour de cette table le Comité, le personnel du Secrétariat, le monde académique et des représentants des Etats également, ainsi que du monde politique, comme Monsieur Nicoletti. J'espère qu'il y aura ensuite un échange de vues constructif et c'est en ce sens que j'interviens maintenant.

Je me réfère particulièrement au Rapport présenté par Monsieur Nicoletti. J'ai retenu une seule phrase de ce rapport. Je sais très bien que ce n'est pas très approprié, ce que je fais, ceci ne veut pas dire que le reste du Rapport de Monsieur Nicoletti est d'une qualité inférieure – non, pas du tout. Mais j'ai retenu une phrase, celle qu'il a utilisée dès le début de son Rapport. « Lorsque des ressources sont disponibles, les droits sociaux s'associent à la démocratie ». Lorsque des ressources sont disponibles, en effet, les droits sociaux sont appliqués à travers la législation. Lorsque des ressources sont disponibles, les titulaires des droits sociaux peuvent être satisfaits dans leur besoin humain et dans leur revendication.

Je suis très perplexe, en tant que juriste, en tant que membre du Comité européen des Droits sociaux et, en dernière analyse, en tant que citoyen. Ces mots, ce concept qui a été prononcé, il vous est très familier. Sur le plan doctrinal, ce concept s'associe à la doctrine de droits sociaux en tant que créance. Il s'associe avec la doctrine selon laquelle, pour que les droits sociaux soient réalisés, il faut que l'Etat intervienne, légifère, et ce, lorsque des ressources matérielles, l'argent, sont disponibles. Parce que, en dernière analyse et contrairement à ce qui se passe avec les droits civils et politiques, comme ils disent, les droits sociaux ont un coût. A mon avis, les droits civils et politiques ont eux aussi un coût important.

Le Comité européen des Droits sociaux a contribué, à mon avis, à crédibiliser à et donner une force normative à ce concept. Moi personnellement, comme d'autres membres du Comité, nous avons voté des décisions qui donnent une valeur précise à ce concept. En ce qui me concerne, *mea culpa*, pour la raison suivante. Avant de vous exposer la raison et avant que je termine en dernière analyse, je dois reconnaître aussi que cette crédibilisation de ce concept, de cette doctrine par notre Comité se tient d'abord au caractère subsidiaire de l'instrument normatif qui est la Charte par rapport au droit national et ensuite, il tient aussi, dans ce qui est mentionné à plusieurs reprises, à la célèbre marge d'appréciation qui est reconnue par nous à l'égard des Etats. Tout ceci est lié. La base de toutes ces liaisons, de toute cette articulation, à mes yeux et selon mes propres convictions, est liée à cette question des ressources disponibles qui conditionnent dans de nombreux cas la réalisation effective des droits sociaux.

Et ceci, à mon avis, est complètement faux.

Il y a un problème, bien sûr, de savoir comment l'Etat se comporte à ce propos. Mais ce n'est pas une question de la disponibilité de ressources. C'est une question d'allocation de ressources. C'est une question de la répartition équitable de ressources à l'intérieur des Etats membres.

Or, nous, le Comité européen des Droits sociaux, nous ne pouvons pas avoir accès à cette situation, à cet aspect-là, à cause du caractère subsidiaire de la Charte, à cause de la marge d'appréciation que nous accordons volontairement – moi je ne suis pas partisan mais nous l'accordons volontairement aux Etats – et c'est à eux de répartir les ressources, c'est à

eux de choisir la meilleure manière de le faire. Le vrai problème est que cette répartition n'est pas équitable, n'est pas égalitaire. Elle souffre de nombreux déficits et nous ne pouvons pas intervenir et nous ne pouvons pas proposer de mesures de correction.

Tout ceci que je dis est attesté par le cas, déploré et sanctionné d'ailleurs par le Comité, de la Grèce. En ce moment, la Grèce traverse l'une des nombreuses crises économiques, politiques et sociales des dernières années, encore une crise. Vous savez pourquoi. Je vous explique brièvement. C'est étroitement lié à ce que j'énonce. Parce que la fameuse troïka – le FMI, la Banque centrale européenne et la Commission européenne – exige, et a exigé depuis 2010, la chose suivante de la Grèce, et je prends l'exemple du système de sécurité sociale : qu'elle réforme son système de manière à allouer les ressources d'une manière plus équitable, corriger et mettre à côté les inégalités qui existent, qui sont pour la plupart des inégalités des situations absurdes. C'est cela que la troïka exige de la Grèce. Elle n'a jamais exigé une baisse du niveau de pensions et de retraites. La troïka n'a jamais exigé une baisse du niveau des rémunérations de fonctionnaires publics. Elle parle de la meilleure allocation des ressources disponibles. Or, face à cette demande rationnelle, que fait l'Etat grec ? Que fait la classe politique grecque ? Elle procède de manière horizontale et aveugle à cette réduction drastique qui change l'itinéraire de la vie des gens, des rémunérations, des pensions, des retraites et des allocations sociales. Et nous, nous ne pouvons pas entrer dans ce débat.

Dans cette situation qui est si préjudiciable tant pour la vie des hommes, des femmes et des enfants, qu'au niveau doctrinal, au niveau un peu abstrait, la réalisation des droits sociaux, encore une fois, je reconnais que nous aussi, le Comité européen des Droits sociaux, contribuons à cette dissimulation de la réalité qui émane des Etats parties, à cause des factures des régimes juridiques que je viens d'évoquer (la marge d'appréciation, le caractère subsidiaire de l'instrument juridique). Mais nous attendions, Monsieur Nicoletti, et avec cela je termine mon intervention, que les classes politiques nationales assument aussi leur responsabilité. C'est un espoir que je voulais formuler. Merci.

**Jean-Bernard Marie**, Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales du Conseil de l'Europe

Je voudrais intervenir pour rappeler le rôle que dans le cadre du Processus de Turin, joue la Conférence des OINGs qui compte près de 350 ONGs européennes, rôle qui n'a pas été évoqué ici. Parallèlement à la Conférence intergouvernementale de Turin, une Rencontre internationale a été organisée dans cette ville par les OINGs à l'occasion de la Journée du 17 octobre pour l'éradication de la pauvreté. Des personnes vivant en situation d'exclusion et de pauvreté dans divers pays européens et accompagnées par des ONGs, ont témoigné lors de cette Rencontre qui a adopté un Message communiqué et lu devant la Conférence de haut niveau. Des attentes précises en matière de droits sociaux et de lutte contre la pauvreté ont été exprimées dans ce message à destination des institutions européennes, des Etats et de tous acteurs impliqués.

Les OING réunies dans notre Conférence sont à plusieurs titres des acteurs incontournables dans le processus entamé à Turin.

Comme vous le savez, la procédure de réclamations collectives ne fonctionnerait pas s'il n'y avait pas d'ONGs pour l'activer. Elle ne fonctionnerait pas, bien sûr, sans les experts du Comité européen des Droits sociaux mais sans plaignant, sans requérant, comme pour la Convention européenne des Droits de l'Homme, le mécanisme ne serait pas déclenché. Les ONGs sont donc des acteurs qui sont à la base même de cette procédure et qui l'ont utilisée sans doute de manière insuffisante mais tout de même assez efficace dans certains cas,

surtout si l'on considère les dernières décisions qui ont été prises, notamment concernant l'article 30 de la Charte et qui ont été publiées au début du mois de novembre dernier.

De même, la société civile et, en particulier les ONGs qui ont le statut participatif auprès du Conseil de l'Europe, jouent un rôle important, sans doute insuffisamment perçu, dans l'information et la formation sur la Charte sociale et dans la diffusion et la publicité données aux décisions du Comité européen des droits sociaux, travail fait quotidiennement, avec continuité et efficacité par un grand nombre d'ONGs qui relaient les décisions que vous prenez, en tous cas, celles qui sont les plus significatives.

Ensuite, les OINGs jouent un rôle efficace aussi de plaider auprès des instances du Conseil de l'Europe, en insistant sur l'importance des droits économiques, sociaux et culturels et l'interdépendance avec les autres droits de l'homme. Etant le représentant de la Conférence des OINGs auprès du Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH), je constate – en voyant les choses de manière positive – une progression des experts gouvernementaux dans l'acceptation des droits sociaux comme des « droits à part entière ». Toutefois, ce n'est pas encore un acquis définitif comme on le voit lors d'études actuellement entamées dans le cadre du CDDH, par exemple, l'étude traitant de l'effet de la crise économique sur les droits de l'homme et sur les droits sociaux en particulier.

Il y a aussi un travail de plaider par les ONGs au niveau national qui est important pour ce qui nous retient ici, notamment auprès des Parlements ou des Institutions nationales des droits de l'homme qui effectivement ne se préoccupent pas suffisamment des droits sociaux, alors que souvent, leur mandat ne les empêche nullement de les mettre en œuvre..

On peut donc constater que les OINGs et la société civile en général contribuent effectivement à l'acceptation d'abord et à la mise en œuvre concrète des droits sociaux dans les pays membres du Conseil de l'Europe. Mais mon intervention ne visait pas à se glorifier de ce rôle mais simplement de le rappeler, parce qu'il est parfois un peu méconnu. Je tenais donc à réaffirmer ce rôle et cette place de la Conférence des OINGs qui est l'un des piliers du Conseil de l'Europe, à côté du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et du Secrétariat général, bien entendu.

Face à l'état actuel des choses, la question qui se pose est de savoir comment on peut renforcer la synergie entre la société civile, entre les OINGs à statut participatif au Conseil de l'Europe et les autres instances du Conseil de l'Europe et en particulier, le Comité européen des Droits sociaux. A cette occasion, je voudrais remercier très chaleureusement son Président sortant, Monsieur Luis Jimena Quesada, pour sa collaboration constante et toujours encourageante avec la Conférence des OINGs. Je m'en réjouis d'autant plus que j'ai connu Luis comme étudiant avancé, puis comme assistant à l'Institut International des Droits de l'Homme et que j'ai eu l'honneur de siéger dans son jury de thèse consacrée aux droits sociaux, déjà.

Je souhaite une continuité et un renforcement de ces échanges avec son/sa successeur et, de manière générale, avec tous les experts membres du Comité. Cela est profitable bien sûr pour la Conférence et les OINGs et ses membres, mais je pense également pour le Comité et les experts eux-mêmes.

Il y a d'autres modalités dans le cadre du Processus de Turin dans lequel la Conférence des OINGs peut s'inscrire. Je puis vous assurer qu'elle sera très présente et qu'elle entend contribuer très activement au développement de ce processus.

Je vous remercie, Monsieur le Président.

**Régis Brillat**, Chef de Service de la Charte sociale européenne, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux

Merci beaucoup, Professeur Marie, pour ces informations très importantes. Je profite de cette occasion pour témoigner de l'importance du rôle des ONGs dans le Processus de Turin. Ces réunions à Turin n'ont pas engagé que le Comité européen des Droits sociaux : le Comité gouvernemental de la Charte était présent aussi, l'Assemblée parlementaire était présente par plusieurs commissions, la Conférence des OINGs était là et a joué un rôle extrêmement important avec l'adoption d'un texte que le Président de la Conférence des OINGs a présenté à la Conférence de Turin et dont le Rapporteur Général, Professeur Nicoletti, s'est inspiré dans son propos final.

La coïncidence de dates est aussi une très importante opportunité, le 17 octobre étant la journée internationale de refus de la misère et le 18 octobre étant l'anniversaire de la Charte sociale. Cela nous a permis depuis beaucoup d'années de lier, d'une certaine manière, ces deux journées, ces deux événements, parce qu'il y a du passage du 17 au 18 octobre une symbolique qui est évidemment extrêmement importante.

Je donne la parole à d'autres personnes qui souhaitent la prendre.

Vous avez la parole.

**Peter Gunning**, Représentant permanent d'Irlande auprès du Conseil de l'Europe

Comme je suis le seul intervenant du Comité des Ministres à ce stade, je tiens aussi à m'associer à ces compliments et à remercier Luis Quesada et ses trois collègues sortants du Comité européen des Droits sociaux pour leur contribution. J'ai tout spécialement apprécié la qualité du dialogue que nous avons eu au Comité des Ministres avec M. Quesada lors des diverses occasions auxquelles il y a pris part, mais aussi le dialogue informel que nous avons eu avec lui et plusieurs membres de ce comité.

Je m'exprime aussi en tant que représentant d'un pays qui a ratifié à la fois la Charte révisée et la procédure de réclamation collective. Nous sommes très largement impliqués dans les procédures qui ont été examinées aujourd'hui. Ce qui a été dit me donne beaucoup à réfléchir et j'espère qu'une partie de ces contributions sera peut-être diffusée par écrit. Elles méritent sans aucun doute plus mûre réflexion, pas seulement de notre part, mais aussi dans nos capitales.

J'espère vraiment que nous contribuons à mettre en avant les droits sociaux, conformément à la déclaration d'intention faite par le Secrétaire Général pour son second mandat. Nous coopérerons au mieux de nos capacités avec la partie gouvernementale et le Comité des Ministres dans ce but.

Je voudrais cependant faire part de deux remarques, de désaccords ou divergences de vues peut-être, sur ce qu'on appelle l'austérité et que nous préférons, en tant que membres de gouvernements, appeler remise en état de nos finances publiques. Je ne vais pas faire de commentaires sur le cas de la Grèce, mais nous avons nous-mêmes une expérience très concrète, peut-être similaire sur certains aspects, par exemple pour ce qui est de certaines des exigences soumises aux autorités irlandaises, lors de ce qui n'a pas été tant un diktat qu'une forme de négociation, même si tout n'a pas été parfait, étant donné l'urgence de la procédure, imposée par la situation économique et sociale.

Mais l'Irlande y est arrivée. Nous sommes maintenant sortis du contrôle de la troïka.

Pour y parvenir, il a été nécessaire de réduire à la fois les prestations et droits et les salaires, y compris dans la fonction publique. Des études sont encore nécessaires pour s'assurer que cela a été fait de manière correcte, mais pour ce que j'en sais, les premières études semblent indiquer que cela s'est fait progressivement. Nous le verrons bien en temps utile, car il faut réunir beaucoup plus de données. Cela dit, comme je l'ai déjà indiqué, la formule « lorsque les ressources seront disponibles » constitue en soi une attaque de la part des Etats membres à l'égard des droits sociaux ou une réticence à les mettre en œuvre. Je ne la vois pas vraiment dans le sens dans lequel elle a été présentée par l'un des orateurs. Pour nous, du point de vue gouvernemental, que j'accepte, naturellement, compte tenu de toutes les délibérations, il s'agit tout bonnement d'une réalité ; en tout cas, c'est comme cela que la question s'est posée en Irlande en 2008-2009, lorsque la capacité de l'Etat à se financer, c'est-à-dire à financer tout ce que l'Etat paie, a été très largement remise en question.

Le second point est peut-être plus rhétorique ou philosophique, mais la manière dont les droits sociaux sont présentés et la relation établie avec les droits fondamentaux m'ont toujours paru légèrement problématiques. La notion d'indivisibilité ne me pose aucun problème. Nous sommes naturellement tenus à ce principe en vertu de différents textes des Nations Unies et d'autres. Mais dire, comme l'a fait le professeur Akandji, que le respect des droits sociaux est un préalable à la réalisation des autres droits, civils et politiques, me paraît pour le moins discutable, car c'est prendre les choses à l'envers. Cela me pose tout simplement un problème et j'écouterai avec attention tout argument qui pourrait m'aider à le résoudre et à voir comment les arrestations arbitraires, les restrictions à la liberté d'expression ou la torture peuvent être jugées secondaires. J'estime qu'il s'agit aussi de points qui doivent absolument être réglés si l'on veut parvenir à une situation dans laquelle les droits sociaux peuvent être pleinement réalisés.

J'ai beaucoup apprécié les contributions faites ici, que j'ai trouvées extrêmement intéressantes et stimulantes. Je vous en remercie encore et exprime tous mes vœux à ceux d'entre vous qui quittent aujourd'hui ce Comité après l'avoir si bien servi.

Merci.

### **Colm O'Cinneide**, Rapporteur général du Comité européen des Droits sociaux

En réponse à l'intervention extrêmement intéressante de M. Gunning, je dirai brièvement en qu'en bon juriste, je me suis montré très prudent en disant que les droits sociaux étaient une condition préalable à l'exercice d'autres droits. J'ai oublié ce que j'ai dit exactement, mais je reconnais bien sûr que le droit ne pas être torturé et autres droits civils et politiques fondamentaux font également partie de ces conditions préalables. J'estime que poser comme principe que les droits sociaux sont indispensables à la citoyenneté et à l'exercice des droits en général n'exclut pas le fait que l'exercice des droits civils et politiques fait également partie de cet ensemble de conditions préalables.

Je tiens à dire brièvement que Jeremy Waldron, philosophe anglo-américain assez célèbre, a déjà fait valoir cet argument il y a près de 20 ans, en déclarant « Accordez-moi l'un des droits civils et politiques les plus fondamentaux ». Il parlait là de la liberté de conscience, de la liberté de « gueuler », de la capacité de formuler ses propres concepts et de réfléchir au monde qui nous renvoie à notre propre existence. Puis il s'est retourné et a déclaré : « Ceci est plus ou moins impossible si vous êtes au coin d'une rue, sans abri, trempé jusqu'aux os et souffrez du froid et de la faim ». Il s'est inspiré de cette expérience pour réfléchir à l'interdépendance de tous ces droits et à la manière dont des conditions de sécurité matérielle minimales peuvent dans une certaine mesure être nécessaires pour jouir de droits tels que la liberté de pensée et la liberté de conscience. Il est aussi vrai que l'on ne pourra

exercer son droit à la liberté de conscience en étant torturé, maltraité ou détenu par la police secrète, etc. Je n'ai utilisé cet exemple que pour illustrer comment l'exercice des droits sociaux est une condition préalable à la jouissance d'autres droits et concepts fondamentaux de la citoyenneté, comme bien évidemment – et j'estime important que l'Ambassadeur Gunning l'ait souligné – le droit de ne pas être torturé ou maltraité.

**Régis Brillat**, Chef de Service de la Charte sociale européenne, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux

Je donne la parole au Professeur Guiglia qui est aussi membre du réseau et qui est Professeur à l'Université de Verone et qui va nous parler de la Charte sociale et du droit de l'Union européenne.

## **La Charte sociale et le droit de l'Union européenne : après les conflits, les synergies**

**Giovanni Guiglia, Professeur, Faculté de droit, Université de Vérone**

Avant tout, je souhaite remercier le Conseil de l'Europe de m'avoir invité à contribuer à cet important séminaire. Je suis particulièrement honoré d'avoir été à nouveau associé, après la Conférence de Turin, à un autre moment marquant pour la Charte, l'affirmation des droits sociaux et économiques en Europe. Ce séminaire représente, en fait, d'une part, l'occasion pour saluer le départ de membres du Comité qui, au cours de ces dernières années, ont grandement contribué à faire avancer ce traité fondamental du Conseil de l'Europe, et d'autre part, nous donne l'occasion de battre le fer encore chaud de la Conférence de Turin, en vue de la mise en œuvre du processus lancé à son occasion.

Mesdames, Messieurs,

Le Commissaire aux droits de l'Homme, avant la Conférence de Turin, a rappelé que la Charte sociale européenne (ci-après « Charte ») représente un pilier du Modèle social européen ; toutefois, même si les valeurs et les principes qui sont propres à la Charte et au droit de l'Union européenne sont communs, on a constaté encore récemment qu'ils peuvent trouver différentes réalisations et applications dans ces deux systèmes normatifs de protection des droits sociaux à l'échelon européen. La crise économique, en particulier, a mis en relief qu'il y a des contradictions entre la Charte et le droit de l'Union et nous a aidés à découvrir la vulnérabilité du modèle européen de protection sociale.

A ce sujet, dans son allocution d'ouverture, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a souligné que la Charte, aux côtés de la Convention européenne des droits de l'Homme, exprime le meilleur du modèle démocratique et social européen et qu'il est urgent de trouver des façons pragmatiques de résorber les contradictions entre elle et les normes de l'Union européenne ; il doit y avoir de fortes synergies entre la Charte et le droit de l'Union européenne pour éviter tout conflit juridique.

Certes, la meilleure réponse aux contradictions et aux différends entre ces deux ordres juridiques, qui risquent d'augmenter dans le futur, le remède le plus efficace contre la fragmentation de l'Europe sociale, serait l'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne révisée, mais en ce moment cette solution se présente assez problématique sur le plan politique, moins au niveau juridique, comme l'a clairement démontré M. De Schutter dans son rapport exhaustif de juillet 2014.

Quoi qu'il en soit, si nous voulons réfléchir au suivi de la Conférence de Turin, il ne faut pas oublier que toute solution peut être favorisée surtout par les États membres de l'UE qui sont aussi membres du Conseil de l'Europe, selon trois axes déjà indiqués par le Commissaire aux droits de l'Homme :

- En premier lieu, la ratification de toutes les dispositions de la Charte sociale européenne révisée, qui reste l'instrument le plus complet dans ce domaine, par tous les États membres du Conseil de l'Europe. Cela, comme il a été rappelé également par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe au début de la Conférence, permettrait de faciliter une plus grande intégration des systèmes normatifs de l'Union et du Conseil de l'Europe et présenterait l'avantage de créer un espace européen homogène, où tous les citoyens jouiraient d'une protection sociale comparable. En effet, en ce qui concerne la protection de certains droits sociaux, certains États ont choisi de ne pas s'engager dans le cadre de la Charte; toutefois, en application du droit de l'Union européenne, ils ont adopté des actes juridiques ou des

mesures offrant une protection égale ou supérieure à celle garantie dans les dispositions de la Charte qu'ils n'ont pas acceptées.

En d'autres termes, tout en appliquant des normes contraignantes de l'Union européenne dans un domaine couvert par la Charte, certains États n'ont pas accepté les dispositions de la Charte établissant des garanties juridiquement correspondantes. Une plus grande cohérence en ce qui concerne les engagements des États membres de l'Union européenne en matière de droits sociaux dans le cadre des deux systèmes normatifs pourrait, à l'avenir, contribuer à la réalisation de la proposition du Parlement européen visant l'adhésion de l'Union européenne à la Charte ;

- En deuxième lieu, une application plus large de la procédure de réclamations collectives. À cet égard, il serait souhaitable que l'Union européenne s'emploie de façon plus volontariste à encourager la ratification de la procédure par ses États membres et, plus généralement, à prendre en compte la Charte et la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux afin d'établir un espace juridique plus cohérent pour la mise en œuvre des droits sociaux ;

- Enfin, le développement de l'utilisation de la jurisprudence du Comité par les juridictions nationales et par les structures nationales des droits de l'homme.

À ces propositions, il faut sûrement ajouter la nécessité d'une considération majeure de la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux par la Cour de Justice de l'Union européenne. Jusqu'à présent, l'obligation qui découle de la lecture combinée des articles 6, §1, al. 3, Traité de l'Union européenne et 52, §7 de la Charte des Droits fondamentaux, de prendre en compte les « sources » qui ont inspiré la rédaction des articles de la Charte des Droits fondamentaux de l'UE – contenues dans les « explications » y relatives – pour l'interprétation de celle-ci, ne s'est pas traduite, dans la jurisprudence de la Cour de Justice, par une prise en compte de l'interprétation donnée par le Comité. La Cour s'est bornée à mentionner les articles de la Charte sociale européenne à titre d'évidence du caractère fondamental des principes qu'elle met en avant.

Dans la perspective de l'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne il est donc indispensable de clarifier les relations entre les deux systèmes normatifs de protection des droits sociaux à travers la clarification des rapports entre les deux organismes de contrôle impliqués : le Comité européen des Droits sociaux et la Cour de Luxembourg. Ils se prononcent sur une base de valeurs et de principes communs, mais leurs décisions quelquefois différent, surtout à cause d'un divers balancement entre libertés économiques et droits sociaux. En d'autres termes, à cause d'une lecture erronée des principes d'indivisibilité, d'interdépendance et de complémentarité de tous les droits fondamentaux, les libertés économiques sont préférées aux droits sociaux et ce balancement inégal produit des jugements qui vont en directions opposées : les décisions et les arrêts prononcés dans l'affaire « Laval » et à propos de mesures d'austérité introduites en Grèce sont la meilleure preuve de cette situation de conflit.

Le Comité européen des Droits sociaux, prenant position sur le bien-fondé d'une réclamation introduite en 2012 par le Syndicat des pensionnés-salariés de Grèce, a rappelé, en particulier, que l'article 31 §1er de la Charte sociale européenne de 1961 ne fait pas figurer les « objectifs économiques ou financiers » parmi les motifs admissibles de restriction des droits que la Charte garantit. Il a cité à cet égard non seulement ses propres prises de position, mais également la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'un des défis les plus importants consiste alors à garantir que les différents mécanismes de contrôle, afin de protéger et de promouvoir les droits sociaux, s'informent mutuellement : il faut transformer la recherche théorique d'une dimension horizontale entre les organismes mentionnés en règles de soft law, de « droit mou » ou, si l'on préfère, de « droit doux », et finalement en règles de droit dur au niveau international.

Dans cette perspective, un outil pour favoriser le dialogue peut être la création d'une « Commission consultative permanente », à composition paritaire, qui ait aussi la compétence pour évaluer, avec l'aide d'experts indépendants, les conséquences économiques et financières des jugements des organes de contrôle.

Le Parlement européen, dans sa récente Résolution du 18 février 2014 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2013/2078(INI)), a recommandé que la référence de la Charte à l'article 151 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne doive être exploitée plus efficacement, par exemple en incluant le critère des droits sociaux dans les analyses d'impact de la Commission et de lui-même.

M. Nicoletti, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans son rapport général à l'occasion de la Conférence, a suggéré, en outre, la mise en place d'un mécanisme particulier : une sorte de « early warning » (avertissement précoce), adopté par l'Union européenne lorsque la législation communautaire ne respecte pas la Charte.

Un autre instrument peut être trouvé dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, dans laquelle on a prévu un mécanisme d'appel à intervention de tiers (article 32 du Règlement du Comité) qui peut servir au dialogue entre le système de la Charte et le droit de l'Union européenne et aussi, le cas échéant, à permettre à l'Assemblée parlementaire et aux autres acteurs d'intervenir en qualité de partie tierce. À ce sujet, il faut rappeler que l'Assemblée a justement recommandé en 2011 de réviser la procédure de réclamations collectives prévue par le Protocole additionnel de 1995.

Dans ce même ordre d'idées, il faut rappeler que l'article 32A (appel à observations), ajouté au Règlement du Comité en 2013, dispose que « sur proposition du Rapporteur, le Président peut inviter toute organisation, institution ou personne à communiquer des observations ». Cette disposition peut constituer une sorte de « passerelle » entre les deux systèmes et aussi une réponse effective à la Résolution du Parlement européen du 19 mai 2010 sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme (2009/2241(INI) § 31), qui a souligné en effet « que l'Union doit participer aux travaux du Commissaire aux droits de l'Homme, du Comité européen des Droits sociaux (CEDS), du Comité gouvernemental de la Charte sociale et du Comité européen sur les Migrations et demande à être dûment informé des conclusions et décisions adoptées par ces organes ; [...] ». Il serait très utile que des mécanismes équivalents, existants dans le cadre de l'Union européenne, soient élargis et que les dispositions du Règlement interne du Comité européen des Droits sociaux soient transformées en règles de droit international public (comme le Protocole additionnel portant sur les réclamations collectives).

En outre, je pense que l'utilisation commune des critères de progressivité et de gradualité par les deux instances de contrôle pourrait favoriser une interprétation homogène des règles respectives portant sur les droits sociaux, sans mettre en doute le principe de responsabilité internationale des États. La réalisation progressive dont les droits sociaux doivent faire l'objet n'implique pas que ces droits doivent être considérés comme non justiciables ; les critères de progressivité et de gradualité n'en viennent à nier le caractère juridiquement obligatoire des droits sociaux et l'existence même d'une obligation des États de prendre des mesures immédiates visant à en assurer la mise en œuvre. Le Comité a confirmé que certains droits de la Charte doivent être mis en œuvre immédiatement et sans délai dès l'entrée en vigueur de la Charte au titre de l'État concerné. Au contraire, d'autres droits peuvent, quant à eux, être mis en œuvre de manière progressive par les États parties. Il s'agit des droits dont la mise en œuvre est particulièrement complexe et peut entraîner des coûts budgétaires importants. Le Comité a cependant indiqué avec précision selon quelles modalités cette mise en œuvre progressive peut être conforme à la Charte ; quoi qu'il en

soit, on ne saurait reporter indéfiniment le terme des performances que les pouvoirs publics se sont assignées. On souhaite que la Cour de Justice parvienne à des interprétations moins floues sur ce point ; le manque d'uniformité nuit à la sécurité sociale des citoyens.

Mais, à mon avis, le principe le plus important pour éviter des différends entre les deux ordres juridiques – et évidemment entre les organes de contrôle respectifs –, qui découle aussi bien du droit international que du droit de l'Union, c'est le principe du *favor libertatis*, qui correspond, en particulier, à la clause classique de sauvegarde dite de « la protection la plus favorable », contenue habituellement dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et, en effet, présent dans la Charte et le droit primaire de l'Union européenne. C'est la meilleure manière de bien aménager la coexistence entre différents instruments internationaux qui prévoient des niveaux de protection variables et, par conséquent, d'éviter les contradictions entre les prises de position des différentes instances appelées à se prononcer sur les obligations internationales de l'État.

Néanmoins, il faut rappeler que le risque de conflit existe dès lors que le droit de l'Union impose des mesures d'harmonisation, ou des règles uniformes, dans des domaines qui peuvent affecter les règles de la Charte. C'est en raison de ce risque que l'Agence des Droits fondamentaux de l'Union européenne estime que « la communauté de droits fondamentaux » établie par le droit de l'Union devrait être « envisagée dans le contexte plus large d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans laquelle [...] le Conseil de l'Europe et les États membres de l'UE contribuent à un système commun de protection des droits fondamentaux ». Dans cette perspective, elle considère que l'un des défis les plus importants pour le proche futur c'est « la façon de renforcer l'interaction entre les différents éléments du paysage des droits fondamentaux (dimension verticale) » et que « les droits fondamentaux ne peuvent être protégés efficacement que si tous les niveaux sont bien reliés entre eux ».

Les liens entre le Comité européen des Droits sociaux et l'Agence des Droits fondamentaux pourraient s'approfondir dans le but de permettre au Comité d'utiliser les recherches de l'Agence pour mieux connaître et mieux comprendre la réalité de la situation des droits sociaux dans les États de l'Union européenne et donc sur les différents niveaux qu'il faut relier.

Le moyen pratique et immédiat pour éviter les conflits entre les deux systèmes reste en tout cas le renvoi par le législateur de l'Union à la Charte sociale européenne révisée. Là demeure la solution politique la plus cohérente avec les engagements des États membres de l'Union, qui sont aussi États membres du Conseil de l'Europe et qui partagent les valeurs fondatrices de tous les États européens. La Cour de Luxembourg a déjà dit par le passé qu'elle applique les termes d'un accord international, même s'il est caractérisé par la grande souplesse de ses dispositions, lorsqu'elle s'y trouve ainsi invitée par le législateur communautaire. Cependant, une référence générale à la Charte sociale européenne comme source d'inspiration, ainsi qu'elle figure à l'article 151 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne, ne suffit pas ; de même, alors que plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne se fondent sur des dispositions de la Charte sociale européenne de 1961 ou de la Charte sociale européenne révisée, il serait excessif d'en déduire que toute violation de la Charte sociale européenne révisée par un acte des institutions de l'Union ou des États membres agissant dans le domaine d'application du droit de l'Union européenne serait ipso facto une violation de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union.

Les renvois par le législateur de l'Union à la Charte sociale européenne révisée pourraient être le résultat d'une « coopération loyale » des États membres de l'Union à la mise en œuvre des engagements qu'ils ont pris dans le cadre de la Charte sociale européenne de 1961 ou de la Charte sociale européenne révisée.

Dans les domaines que couvre la Charte, l'imbrication mutuelle des politiques européennes et des politiques nationales reste considérable. Ceci doit se traduire également par une coopération accrue dans l'ordre juridique international, par exemple à travers des accords interinstitutionnels entre les instances de contrôle concernées, comme j'ai tâché d'illustrer précédemment. Mais c'est la coopération entre toutes les institutions de l'Union européenne et les organes spécialisés du Conseil de l'Europe qui devrait être renforcée, afin de contribuer à une plus grande cohérence et complémentarité dans la sphère des droits de l'homme au niveau paneuropéen.

En tout cas, il faut établir finalement un instrument juridique, non seulement subsidiaire, pour rendre contraignant le principe de «coopération loyale » entre les États membres de l'Union, quand ils sont appelés à respecter la Charte, c'est-à-dire à respecter le droit international.

La prolifération de renvois à la Charte par le droit de l'Union européenne, grâce à une coopération loyale et à une volonté uniforme des États membres en cette direction, accrue par des accords interinstitutionnels, attesterait le caractère essentiel d'une évolution inévitable, et d'ailleurs largement souhaitable : l'adhésion de l'Union à la Charte sociale européenne révisée.

Je vous remercie.

**Régis Brillat**, Chef de Service de la Charte sociale européenne, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux:

Merci beaucoup pour cet exposé très détaillé sur les liens avec l'Union européenne et, comme pour le thème précédent, j'invite Colm O'Conneide à faire une brève réaction du point de vue du Comité.

## Réflexions du Comité

**Colm O’Cinneide**, Rapporteur général du Comité européen des Droits sociaux

Je tiens à féliciter le Professeur Guiglia pour son analyse impressionnante des relations étroites qui lient la Charte sociale européenne et le droit de l’Union européenne. C’est là une dimension qui a été jusqu’à très récemment négligée et son analyse démontre graphiquement le caractère très proche de la Charte sociale et du droit de l’Union européenne et, par extension, des rapports entre le Conseil de l’Europe et l’Union européenne, et entre Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg. Je peux vous dire que lundi dernier, au Luxembourg, le Bureau de notre Comité a participé avec plusieurs juges de la Cour de Justice de l’Union européenne à un échange de vues qui s’est révélée très fructueuse et a fait clairement apparaître nombre de points communs, notamment entre la Cour de Luxembourg et notre Comité. En effet, nous avons recours à des instruments très semblables, dont notamment les dispositions relatives aux droits sociaux contenues dans la Charte des Droits fondamentaux de l’Union européenne, directement tirées du texte de la Charte sociale européenne. Il y a donc une sorte de communauté des tâches, des intérêts et des préoccupations.

Cet échange de vues m’a donné l’occasion de reprendre le thème central de ma précédente contribution, lequel consiste à souligner l’importance de la coopération, de la cohérence et des échanges de vues entre institutions européennes et entre gouvernements, parlements et tribunaux nationaux et ce, dans l’ensemble de l’espace européen commun. C’est là un moyen de renforcer la protection des droits sociaux et leur intégration dans divers systèmes juridiques européens. Je vous remercie.

**Régis Brillat**, Chef de Service de la Charte sociale européenne, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux

Tous mes remerciements. Je donne maintenant la parole aux participants pour leurs commentaires et questions concernant cette question ou tout autre thème abordé par l’atelier.

**Jean-François Akandji-Kombé**, Coordinateur du Réseau Académique sur la Charte sociale et les droits sociaux, Professeur à l’Ecole de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Je prends la parole, puisqu’il n’y a pas d’empressement pour le prendre pour l’instant, d’abord pour apporter tout mon soutien à la présentation qu’a faite mon collègue tout à l’heure, y ajouter peut-être une ou deux choses sur la question de la coopération et du dialogue, c’est-à-dire sur l’avenir et des voies et moyens pour arriver à créer une synergie entre les différentes sources de droits sociaux. Ma conviction – j’exprime ici une conviction personnelle d’académique – est que les moyens existent, en tout cas, les ressources existent aujourd’hui dans le droit de l’Union européenne d’abord, pour arriver à ce résultat. Il y a, dans les traités, des dispositions qui posent les droits fondamentaux, tous les droits fondamentaux, notamment ceux qui sont garantis par la Convention européenne des Droits de l’Homme, mais il ne faut pas oublier qu’il s’agit notamment d’une disposition des traités qui prévoit que les droits fondamentaux dans l’ordre juridique de l’Union européenne ont la qualité de principes généraux du droit. Et nous savons que la jurisprudence de la Cour de Justice de l’Union européenne a développé considérablement cette idée de principes généraux de droit à propos des droits civils et politiques mais guère à propos des droits

sociaux, économiques et culturels. L'une des explications que j'y vois se trouve dans la position centrale des Etats. La raison essentielle qui a conduit à ce que la Cour développe sa jurisprudence sur les droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit, est une raison politique, dans rapports avec des Etats, dans rapports avec des juridictions constitutionnelles et nationales, en particulier la Cour Constitutionnelle allemande et la Cour Constitutionnelle italienne. Il y a donc ce passage dont l'importance ne saurait être suffisamment soulignée. Il est aussi du ressort des Etats lorsqu'ils s'engagent dans des entreprises d'unification voire de mise en commun de compétences au profit des populations, il leur appartient de ne pas entretenir, en tout cas, de veiller à ne pas entretenir des zones qui soient des zones de non-droit sociales. L'outil, principes généraux de droit – j'ai voulu insister là-dessus – il y a une disposition, l'article 51 qu'on a évoqué tout à l'heure, mais il y a également la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne. Sur ce dernier point, je pense que la question est une question de l'interprétation et des méthodes d'interprétation que les uns et les autres assument.

Je terminerai par un dernier point. A mes yeux, dans le travail de dialogue qui est en train d'être conduit, il importerait peut-être d'avoir les idées claires sur la nature des instruments en question : Charte sociale européenne d'un côté, Charte de l'Union européenne, de l'autre ; sur la nature également de l'entreprise de l'Union européenne et sur la nature de la Charte sociale. Le rapport dont nous sommes en train de parler est de la même nature, du même genre que le rapport qu'il y a entre l'Union européenne et la Convention européenne des Droits de l'Homme. D'un côté, nous avons une entité qui est née de la mise en commun d'un certain nombre de compétences, nous avons donc une personne juridique chargée de construire des politiques publiques en lieu et place des Etats dans leur ensemble, et qui doit pour cela atteindre un certain nombre d'objectifs fixés par les traités et qui, il est normal, la Cour qui est chargée de veiller à l'application du droit qui encadre ces politiques, il est normal que cette Cour ait à arbitrer entre des objectifs qui parfois peuvent se heurter. Nous sommes ici dans une logique qui, de mon point de vue, ressemble à la logique qui existe au sein des Etats nationaux qui disposent d'une compétence de réglementation et qui doivent veiller, dans les Cours Constitutionnelles, au respect des droits constitutionnels fondamentaux qui sont garantis. Or, la Charte sociale européenne n'est pas l'instrument d'une personne juridique chargée d'une compétence de réglementation. C'est un instrument de droits fondamentaux et, ce que l'on m'a toujours appris à l'université et que j'essaie d'apprendre à mes étudiants, est que les droits fondamentaux ne sont pas un titre de compétence pour agir, c'est une mesure de la compétence dans un Etat démocratique, la mesure de la bonne intervention publique dans un Etat démocratique.

Je pense que ces quelques éléments sont importants à la clarté du processus positif dans lequel nous nous engageons et peut-être, s'ils peuvent contribuer à clarifier les voies du dialogue, ce serait une excellente chose. Merci.

**Giuseppe Palmisano**, Membre du Comité européen des Droits sociaux

Je voudrais d'abord remercier toutes les personnes qui sont ici pour cette très belle occasion et ce séminaire très important, je crois. Je voudrais remercier ceux qui ont parlé, le Rapporteur Général, Monsieur Nicoletti, parce que j'ai apprécié ce qu'il a dit aujourd'hui et à Turin il y a quelques semaines. Je dois dire que j'ai retenu plusieurs passages et propositions de son Rapport et de son discours, y compris les passages auxquels a fait référence mon cher collègue Petros Stangos. J'ai l'impression que c'est justement dans ces passages que Monsieur Nicoletti a dit des choses qui vont dans la même direction que celles qu'a dites Petros Stangos au sens où la disponibilité des ressources, en effet, les conditions économiques, macroéconomiques ou certaines politiques financières et économiques peuvent bien déterminer leur réduction dans la mesure où les Etats, dans l'implémentation, l'effectivité aux droits sociaux, certaines fois, les politiques sociales, mais

cela ne peut et ne doit jamais en arriver, outre certaines limites, à ne pas respecter les droits sociaux que nous trouvons dans la Charte sociale ; on ne peut pas en arriver à mettre en danger l'Etat social, l'Etat social européen, la civilisation européenne qui trouve un reflet important dans la Charte sociale.

Je pense que le sens du Processus de Turin, c'est justement ce que je viens de dire. Ce Processus de Turin ne part pas de Turin il y a quelques semaines, mais il part de Turin probablement il y a quelques dizaines d'années, en 1961, c'est cela le Processus de Turin auquel je me réfère et ce Processus est la raison pour laquelle nous sommes ici. Cela veut dire qu'il y a la large majorité des Etats européens qui ont décidé de s'engager les uns envers tous les autres à faire tout ce qui est nécessaire pour respecter les droits sociaux, pour mettre en œuvre des politiques sociales adéquates au respect des droits sociaux. C'est un processus qui ne se termine pas une fois que les Etats ont pris un engagement. Il ne suffit pas de dire « oui, nous respectons les droits sociaux », évidemment ; une fois, deux fois, trois fois. C'est un processus qui mérite une mise en œuvre, une attention de tous les jours, aux différents niveaux – législation, action juridictionnelle et administrative – de la part des Etats et des institutions européennes.

C'est un processus difficile, évidemment. Un processus qui requiert aussi une charge de travail énorme. C'est le processus dans lequel le Comité européen des Droits sociaux fait quelque chose, en effet. Je veux remercier mes amis, mes collègues Luis, Jarna, Rüçhan et Alexandru qui ne peut pas être ici, parce qu'ils sont entrés dans ce processus avec compétence, avec intensité, avec intelligence et avec le sourire, même si la situation de travail n'est pas toujours facile. J'ai appris beaucoup de choses de leur part. Je leur adresse des remerciements très forts. Parce qu'ils étaient capables d'interpréter leur rôles et de contribuer à créer une équipe qui a travaillé très bien, je crois, pendant ces dernières années. Mais ce processus, ce travail énorme, a besoin d'attention. En Italie, on dit qu'on fait par de fête de mariage avec des figues séchées. Et donc les mots ne suffisent pas pour faire en sorte que ce processus devienne quelque chose de concret, de plus concret que ce qu'il est déjà. J'ai donc espoir que, à part toutes les belles paroles que j'ai écoutées de la part des institutions, de la part des Etats et de la part des personnes qui y sont engagées, on peut arriver à quelque chose de concret. Cela signifie des résultats concrets, certains d'entre eux ont été soulignés, proposés par mes amis et collègues du Réseau académique et par d'autre aussi, à Turin et aujourd'hui.

Mais il faut faire quelque chose pour que ces résultats arrivent assez vite. Autrement, il sera très difficile de faire quelque chose d'utile afin que les droits sociaux soient respectés et que la Charte sociale soit mise en œuvre et connue. Vous la voyez, elle n'est pas très loin d'ici, la Cour européenne des Droits de l'Homme. La Cour et la Convention européenne des Droits de l'Homme sont devenues très importantes justement. Mais on a besoin de personnes, de ressources, de beaucoup de choses pour avancer dans ce processus. Je crois que ce que nous sommes en train de faire, nous en tant que Comité, en tant que Conseil de l'Europe et Secrétariat de la Charte sociale, faisons un travail remarquable mais cela ne peut pas être beaucoup plus que cela, si l'on ne nous aide pas. J'espère que quelque chose pourrait arriver pour renforcer notre action et l'action de tous ceux qui ont à cœur la Charte sociale. Parce que ce processus ne doit pas rester seulement sur la Charte, mais doit être un processus concret. Merci.

**Régis Brillat**, Chef de Service de la Charte sociale européenne, Secrétaire exécutif du Comité européen des droits sociaux

J'invite le professeur Nicoletti à nous faire part de ses dernières réflexions.

**Michele Nicoletti**, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Je ne vais pas faire un exposé, mais juste quelques remarques à propos de cette discussion très intéressante. Tout d'abord, je tiens encore à vous remercier pour votre invitation et pour tout ce que vous avez dit, qui me sera très utile pour le rapport final. Un rapport est toujours un mélange d'interprétations de ce que d'autres personnes et d'autres comités ont dit et écrit et les contributions à la Conférence de ce Comité et d'autres institutions ont été d'une grande richesse. Bien évidemment, il y a aussi une part d'interprétation de la part du rapporteur et certaines des questions dont nous avons discuté cet après-midi viennent aussi de mon interprétation personnelle des rapports entre les droits civils et politiques et les droits sociaux.

Je vous suis très reconnaissant pour l'appréciation et les commentaires positifs que vous avez exprimés, mais aussi pour les remarques critiques, très utiles, que vous avez faites. À propos de l'intégration, je tiens aussi à souligner que la Charte sociale est un traité international, comme certains d'entre vous l'ont fait remarquer, ce qui est très important. Mon rapport n'était peut-être pas assez clair sur ce point ; or je pense que c'est un élément essentiel, qui a des conséquences importantes.

Je voudrais juste ajouter quelque chose au sujet des conditions préalables car c'est un point crucial et je suis très content que vous ayez réagi à cette provocation et que certains d'entre vous en aient débattu. Le point sur lequel nous nous sommes penchés à Turin n'a rien d'original, puisqu'il s'agit de l'indivisibilité des droits fondamentaux et des droits sociaux. Mais la question est de savoir comment interpréter cette indivisibilité, car il est manifeste que les autorités publiques et les Etats ne mettent pas les droits sociaux sur le même plan que les droits civils et politiques. Nous avons tenté d'interpréter cette différence de statut en invoquant les notions de présumé et de conditions préalables. Il ne s'agit pas d'un ordre d'importance – je ne sais pas si l'ambassadeur de l'Irlande est encore là. Ce que je veux dire quand j'affirme que les droits sociaux sont une condition préalable aux droits civils et politiques, ce n'est pas qu'ils sont plus importants que ces derniers ; il s'agit juste de notre interprétation classique de l'obligation morale. Reprenons l'exemple de Colm, celui de l'enfant qui n'a pas de quoi se nourrir. J'ai une obligation morale de lui venir en aide. C'est un devoir absolu si j'ai de la nourriture en quantité suffisante pour moi et pour lui. C'est tout à fait clair pour toutes les traditions éthiques, religieuses ou laïques du monde. De même, si je vois une personne accidentée dans la rue qui ne peut survivre sans aide, je peux dire que j'ai une obligation morale à l'égard de cette personne. La raison en est évidente : sans mon aide ou l'aide d'une autre personne, elle ne survivra pas et ne pourra jouir de son droit à la liberté d'expression, de conscience, de religion, etc. Il y a donc là une condition préalable. C'est également clair d'un point de vue historique car les droits civils et politiques étaient l'expression de classes sociales, comme l'aristocratie britannique ou la bourgeoisie française, qui s'appuyaient sur une base économique ; lorsque, pendant la Révolution française, les sociétés démocratiques ont décidé d'étendre le droit de vote à tous, elles ont décidé aussi de créer un système d'instruction publique pour tous. C'était le résultat d'un raisonnement classique : si vous voulez donner à chacun le droit politique et le droit de décider des questions collectives, il faut aussi lui donner la possibilité et les moyens de comprendre ce que disent les autres pour pouvoir en déduire ce qui est le mieux pour la collectivité.

Je crois que nous devons insister davantage sur cette relation dans nos sociétés. Je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a dit le professeur Stangos du problème de la répartition et de la responsabilité des Etats et des responsables politiques nationaux dans la répartition équitable des ressources existantes. Je pense bien sûr que nos sociétés nationales disposent de ressources – nous ne sommes pas complètement dépourvus – et que les autorités nationales doivent justifier de la manière dont elles distribuent et répartissent ces

ressources. Je pense que cette attribution s'accompagne de l'obligation de rendre compte de la manière dont elle est exercée. Il peut évidemment y avoir des politiques de gauche ou de droite, mais chaque autorité a l'obligation de justifier devant ses citoyens la manière dont elle s'est efforcée de respecter leurs droits, pas seulement leurs droits civils, mais aussi leurs droits sociaux.

C'est ce que j'ai essayé de dire dans mon rapport. Une fois encore, merci à tous pour votre contribution au débat et à mon rapport.

**Régis Brillat**, Chef de Service de la Charte sociale européenne, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux

Merci beaucoup pour ces dernières remarques. Ce séminaire touche maintenant à sa fin mais, sans vouloir abuser, je ne voudrais pas que nous nous quittions avant d'avoir pu dire à Luis, Jarna, Rüçhan et Alexandru quel plaisir et quel honneur cela a été de travailler avec eux toutes ces années. Je me souviens de plusieurs missions que nous avons faites ensemble dans tel ou tel Etat membre, espérant toujours les convaincre d'accepter des engagements supplémentaires au titre de la Charte, de modifier leurs législations ou leurs pratiques, parfois avec succès. J'espère vraiment que nous pourrons continuer, sous une forme différente, à travailler ensemble, comme la « dream team » que nous sommes arrivés à former au fil des ans.

Je donne maintenant la parole à Christos Giakoumopoulos. Je profite de cette occasion pour le remercier de tout son travail pour la Charte et de sa participation à ce séminaire.

## Conclusion

### **Christos Giakoumopoulos**

Directeur des Droits de l'Homme – DGI Droits de l'Homme et Etat de droit

Monsieur le Président du Comité européen des Droits sociaux,  
Monsieur le Vice-président de l'Assemblée,  
Chers membres du Comité européen des Droits sociaux,  
Chers amis et collègues,

On m'a demandé de faire des conclusions d'un atelier qui porte lui-même sur les conclusions d'une Conférence hautement importante. Donc ces conclusions sur les conclusions, c'est un peu compliqué. Je ne ferai donc pas de conclusions mais je vous dirai ce que j'en tire, de cet atelier, à l'issue duquel je voudrais, avant tout, remercier tous les orateurs pour leurs interventions d'une qualité exceptionnelle et pour le débat qu'elles ont généré.

Je dois dire ma frustration de ne pas avoir pu être à Turin pour participer à la Conférence et je sais que cette frustration est partagée par beaucoup d'entre vous qui n'ont pas eu la possibilité d'être présents.

Cet atelier est notamment une opportunité pour que Turin soit présent à Strasbourg en votre personne, Monsieur le Vice-Président et Rapporteur Général. Cela donne l'occasion à beaucoup d'entre nous d'avoir un contact direct avec cette Conférence hautement importante.

Mes remerciements vont aussi vers le Réseau académique. C'est pour le Conseil de l'Europe un soutien immense et un relai irremplaçable qui nous permet d'amplifier l'impact de la Charte grâce aux Universités, et je salue notamment le coordinateur général du Réseau, le Professeur Akandji-Kombé pour tous les travaux qu'il a consacrés à la Charte depuis bien longtemps.

Les résultats de la Conférence de Turin sont très riches et le Rapport Nicoletti que vous aurez sous sa version finale très prochainement, le confirme. Aujourd'hui, nous avons procédé à ce que l'on pourrait qualifier d'échauffement, un premier entraînement sur ce qui pourrait être une vraie compétition, un vrai match, qui devrait matérialiser les objectifs. Comme l'a dit Philippe Boillat, au moment de l'ouverture de cet atelier, il s'agit de passer de certaines idées à certaines réalisations concrètes. C'est toute la difficulté que Professeur Palmisano a soulevé également.

Comme vous le savez, la Présidence belge du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe organisera à Bruxelles les 12 et 13 février une Conférence de suivi de la Conférence de Turin. Je les en remercie très chaleureusement.

Je voudrais aussi insister sur le fait que le Processus de Turin engage le Conseil de l'Europe dans son ensemble. Il ne s'agit pas seulement d'une activité du Service de la Charte sociale ou du Comité des Droits sociaux mais du Conseil de l'Europe dans son ensemble. On a de la responsabilité partagée notamment entre les Etats membres, le Conseil de l'Europe – en particulier, le Comité des Ministres qui est notre organe exécutif – et le Comité européen des Droits sociaux. Il est clair que certains aspects de ce partage de responsabilités ne peuvent pas être envisagés exclusivement au niveau du Secrétariat général et notamment de la Direction des Droits de l'Homme. Mais je peux vous assurer qu'au niveau de la Direction, nous pouvons déjà lancer un certain nombre d'opérations, quelques voies de réflexion dans

le cadre de ce Processus de Turin. Nous comptons beaucoup d'ailleurs sur la Conférence de Bruxelles pour que ces avenues, ces réflexions puissent être entamées.

Pour ce qui est de faciliter et renforcer l'approche favorable à la Charte sociale de la part de nos Etats membres, nous avons un certain nombre de moyens et nous veillerons à ce que notamment les activités de formations que nous engagerons au niveau de la Convention européenne des Droits de l'Homme et au niveau des droits de l'homme en général, incluent désormais de façon plus forte la Charte sociale européenne. Cela couvre aussi les modules que notre programme de formation de professionnels du droit – programme HELP que certains d'entre vous connaissent – développe désormais un module spécial concernant la Charte, ou plusieurs modules spéciaux concernant plusieurs droits de la Charte. On pourrait insister davantage sur les réclamations collectives, sur les modalités d'encourager des Etats membres pour qu'ils acceptent les réclamations collectives ou pour qu'ils acceptent des dispositions supplémentaires.

Nous pouvons, au-delà de cela, commencer à envisager des activités qui seraient davantage ciblées non sur la Charte de façon générale ou sur la formation concernant la Charte, mais sur des points de non-conformité déjà constatés par le Comité européen des Droits sociaux et envisager des activités de soutien qui pourraient faciliter la tâche des autorités nationales lorsqu'elles essaient de réparer certaines de leurs pratiques et de les amener à une conformité avec la Charte. On pourrait le faire par des partages d'expérience ou par une sensibilisation des autorités. Ce sont des options qui sont ouvertes et sur lesquelles nous veillerons de façon plus concrète pour donner chair au Processus de Turin pour ce qui est de notre côté.

Ce n'est pas seulement les Etats membres et ce que doit faire le Conseil de l'Europe et qui est en jeu dans ce domaine. Jean-Bernard Marie a beaucoup parlé de la société civile, des ONGs, effectivement, il y a actuellement une réflexion qui est entamée au Conseil de l'Europe sur un renforcement du rôle des ONGs au niveau du Conseil de l'Europe. Je pense que la Charte sociale ne peut que bénéficier avec le renforcement du rôle des ONGs au niveau du Conseil de l'Europe.

Pour les institutions nationales des droits de l'homme, c'est un peu différent. Là, nous n'avons plus de réseau des institutions nationales des droits de l'homme de façon régulière au niveau du Conseil de l'Europe. On l'a maintenu par moment grâce à des programmes de coopération financés notamment par des ressources extrabudgétaires. Mais nous avons essayé, avec l'Agence des Droits fondamentaux de l'Union européenne, de relancer cette coopération et notamment avec un point focal sur les droits sociaux qui est bien sûr un élément qu'il faudrait ré-exploiter dans le contexte du Processus de Turin.

Enfin, il y a une partie qui relève du Comité européen des Droits sociaux lui-même, qui consiste à ses propres méthodes de travail, à la façon dont il est impliqué dans le dialogue avec les Etats-membres et avec ses relations avec notamment la Cour et les autres institutions nationales et internationales juridictionnelles.

Au-delà de ce que je viens de dire, la Conférence de Turin a clairement mis en lumière, ce que cet atelier le confirme si besoin en est, que la Charte sociale est bien « européenne ». Elle va au-delà du Conseil de l'Europe et elle touche l'Union européenne comme le précise d'ailleurs le Traité sur l'Union européenne. A cet égard, notre ambition est de passer de l'affirmation de principe à des réalisations concrètes et effectives.

J'arrive à la conclusion, Monsieur le Président, pour dire que l'essentiel de notre rencontre aujourd'hui, c'est de rendre hommage à Luis Jimena Quesada, Rüçhan Isik, Jarna Petman et Alexandru Athanasiu. Il faut leur dire que leur travail et leur engagement au sein du Comité nous manqueront immensément, même à moi personnellement, je dois le dire, mais

je sais que nous pourrons compter sur eux pour la suite, et c'est la consolation que nous avons à la fin de cet atelier de cette journée.

La présidence de Luis s'est inscrite dans la tradition des présidences précédentes, celles de Polonca Koncar, celle de Jean-Michel Belorgey, celle de Stein Evju, mais aussi celle de Matti Mikkola et, de façon plus lointaine, en remontant jusqu'à la présidence initiale de Pierre Laroque. C'est une grande tradition. J'espère que le Comité poursuivra dans cette optique.

Cher Luis, Monsieur le Président, vous avez su porter de manière flamboyante la flamme de la Charte, avec vos collègues, et nous vous en sommes infiniment reconnaissants. Je te souhaite personnellement et rapidement une meilleure santé, je te souhaite aussi un équilibre entre ta vie professionnelle et ta vie familiale, ce qui est d'ailleurs une exigence de la Charte. Je souhaite aussi que ce nouvel équilibre entre vie professionnelle et vie familiale te permette, dans les années à venir, de restituer à ceux qui te sont chers l'énorme temps que tu as réservé au Comité et à sa présidence.

Aux autres membres du Comité, ceux qui restent et ceux qui vont rejoindre le Comité bientôt, j'adresse tous mes vœux de succès dans le Processus de Turin. Merci beaucoup.

## Photos du séminaire



De gauche à droite : Colm O’Cinneide, Rapporteur général du Comité européen des Droits sociaux, Rüçhan Isik, Jarna Petman, membres du Comité, Luis Jimena Quesada, Président du Comité européen des Droits sociaux (2011-2014)



Petros Stangos, Vice-Président du Comité européen des Droits sociaux



Jean-François Akandji-Kombé, Coordinateur du Réseau Académique sur la Charte sociale et les Droits sociaux, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne



De gauche à droite : Olivier De Schutter, Membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Professeur à l'Université de Louvain, Centre for Philosophy of Law (CPDR) ; Giovanni Guiglia, Professeur, Département de Sciences juridiques, Université de Vérone, Italie



De gauche à droite : Ambassadeur Manuel Jacoangeli, Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire, Représentant Permanent de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe ; Michele Nicoletti, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapporteur général de la Conférence de Turin 2014; Philippe Boillat, Directeur Général, DG Droits de l'Homme et Etat de droit, Conseil de l'Europe ; Régis Brillat, Chef du Service de la Charte sociale européenne, Conseil de l'Europe ; Christos Giakoumopoulos, Directeur, Direction des droits de l'Homme, Conseil de l'Europe



De gauche à droite : Karin Lucas, Membre du Comité européen des Droits sociaux ; Colm O'Connell, Rapporteur général du Comité européen des Droits sociaux



De gauche à droite: Lauri Leppik, Rapporteur général du Comité européen des Droits sociaux ; Giuseppe Palmisano, Président du Comité européen des Droits sociaux



De gauche à droite: Jean-Bernard Marie, Conférence des OING du Conseil de l'Europe; Régis Brillat, Chef du Service de la Charte sociale européenne, Conseil de l'Europe ; Luis Jimena Quesada, Président du Comité européen des Droits sociaux (2011-2014) ; Elisabeth Marie, Caritas Europe, Conférences des OING du Conseil de l'Europe