Charte sociale européenne
Processus de Turin

Conférence interparlementaire sur la Charte sociale européenne

Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe

17 - 18 mars 2016, Turin, Italie

Discours officiels et interventions

Conseil de l'Europe

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne réflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Seules les versions prononcées font foi.

La reproduction des textes est autorisée à condition d'en citer le titre complet ainsi que la source: Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil de l'Europe, merci de vous adresser à publishing@coe.int.

Photo couverture
© Shutterstock, Conseil de l'Europe

Couverture
Service de la production des documents
et des publications
(SPDP), Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, octobre 2016
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

INTRODUCTION
par Riccardo PRIORE, Coordinateur du Processus de Turin pour la Charte sociale européenne, Conseil de l'Europe 4

CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE SUR LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE, 17 MARS 2016
Discours officiels 9

Piero FASSINO, Maire de Turin, Italie 10

Mario MARAZZITI, Président de la Commission des affaires sociales de la Chambre des Députés, Italie 13

Gabriella BATTAINI-DRAGONI, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe 16

Michele NICOLETTI, Président de la Délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapporteur général de la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne, Turin 2014 21

Sílvia Eloïsa BONET, Membre du Conseil Général d'Andorre, Rapporteure de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur « le Processus de Turin: renforcer les droits sociaux en Europe » 26

FORUM DE TURIN SUR LES DROITS SOCIAUX EN EUROPE, 18 MARS 2016
Discours officiels et interventions 31

Piero FASSINO, Maire de Turin, Italie 32

Gabriella BATTAINI-DRAGONI, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe 35

Jean-Paul FITOUSSI, Professeur en sciences économiques, Institut d'études politiques, Paris 38

Olivier DE SCHUTTER, Professeur de droit à l'Université de Louvain et au Collège d'Europe, Membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies 42

Rudi DELARUE, Représentant de la Direction Générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion, Commission européenne 64

Andrey ISAEV, Vice-Président de la Douma d'Etat, Fédération de Russie 66

Angelo FARRUGIA, Président de la Chambre des représentants, Malte 69

Giuseppe PALMISANO, Président du Comité européen des Droits sociaux, Conseil de l'Europe 72

Georgios KATROUGALOS, Ministre du Travail, de la Sécurité sociale et de la Solidarité sociale de la République hellenique 74

Cesare DAMIANO, Président de la Commission Emploi public et privé de la Chambre des députés, Italie 76

Notes 80

Introduction

par Riccardo PRIORE
Coordinateur du Processus de Turin pour la Charte sociale européenne, Service de la Charte sociale européenne, Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit, Conseil de l'Europe

La Conférence interparlementaire sur la Charte sociale européenne et le Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe (Turin, 17-18 mars 2016) ont été organisés dans le cadre du Processus de Turin lancé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à l'occasion de la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne (Turin, 17-18 octobre 2014), dénommée ci-après « Turin 1 »[1].

« Turin 1 », événement organisé par le Conseil de l'Europe en collaboration avec la présidence italienne du Conseil de l'Union européenne et la Municipalité de Turin, a attiré l'attention des gouvernements des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe et des autorités de l'Union européenne sur l'importance de garantir et de promouvoir les droits sociaux consacrés par les traités de la Charte sociale européenne dans un contexte international où se posent de multiples problèmes dont la solution est, en grande partie, liée à l'exercice de ces droits.

« Turin 1 » a été, en outre, l'occasion de réaffirmer l'unité des droits humains et leur indivisibilité et de souligner que les droits sociaux garantis par la Charte sociale européenne font partie intégrante des droits humains, au même titre que les droits civils et politiques garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

Sur ces bases, « Turin 1 » a réussi à stimuler le débat politique entre les représentants des gouvernements intéressés et permis, en conséquence, de déterminer, pour le Processus de Turin, une série d'objectifs qui ont été ensuite insérés dans le rapport final de cette même Conférence et le plan d'action y afférent, établis par M. Michele Nicoletti, président de la délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ; ce document est dénommé ci-après « rapport Nicoletti ».

Au sein du Conseil de l'Europe, le « rapport Nicoletti » a servi de base aux discussions lancées aux niveaux intergouvernemental (dans le cadre du Comité des Ministres) et interparlementaire (dans le cadre de l'Assemblée parlementaire) en relation avec l'objectif prioritaire du Processus de Turin : renforcer le système des traités de la Charte sociale européenne au sein de l'Organisation et en lien avec la législation de l'Union européenne.

Les objectifs énoncés dans le « rapport Nicoletti » font écho à la Conférence sur « l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe » organisée les 12 et 13 février 2015, à Bruxelles, par la présidence belge du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Cet événement a permis d'approfondir et d'enrichir la discussion engagée à l'occasion de « Turin 1 » aux plans tant politique qu'universitaire[2]. Les débats de la Conférence de Bruxelles ont été résumés, par thème, dans un document élaboré par un groupe d'experts présidé par le Coordinateur général du Réseau

[1] Les principaux documents relatifs à cet événement sont disponibles sur le site du Conseil de l'Europe www.coe.int/socialcharter.
Plus d'informations sur le système des traités de la Charte sociale européenne et le Processus de Turin sont disponible sur le même site web.
[2] Les principaux documents relatifs à la Conférence de Bruxelles sont disponibles sur le site précité.

académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux (« document de Bruxelles »). Il a été reconnu que le « document de Bruxelles », communiqué au Comité des Ministres par la même présidence belge, représentait une contribution importante au Processus de Turin.

Comme l'a rappelé le « rapport Nicoletti », parmi les propositions formulées à l'occasion de « Turin 1 » figurait celle de consacrer un événement du Processus de Turin à la dimension parlementaire. Cette idée a pris corps sous la forme d'une Conférence interparlementaire sur la Charte sociale européenne. Cette conférence, tenue le 17 mars 2016 à Turin, dans la salle du Conseil municipal, a été suivie, le 18 mars, du Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe. Les deux manifestations, qualifiées ci-après de « Turin 2 »[3], ont été organisées par le Conseil de l'Europe, la Municipalité de Turin et la Chambre des Députés italienne.

La décision d'organiser « Turin 2 » a tenu compte de la décision de l'Assemblée parlementaire, partie prenante à cette même Conférence interparlementaire, d'élaborer un rapport politique consacré au Processus de Turin dont la présentation est prévue pour 2017. Comme on le sait, sur la base de ce rapport, l'Assemblée parlementaire pourra décider d'adresser une recommandation au Comité des Ministres et une résolution à l'intention des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Faisant suite à la réunion des représentants des gouvernements à l'occasion de « Turin 1 », l'objectif de « Turin 2 » était de réunir les représentants des parlements des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe afin de: 1) nourrir le débat politique sur l'acceptation du système de traités de la Charte sociale ; 2) favoriser une prise en compte accrue de ses dispositions dans le cadre des processus législatifs internes ; 3) améliorer l'application de ses dispositions au niveau national (en tenant compte, entre autres, des conclusions et décisions du Comité européen des droits sociaux).

Sur la base de ce programme, à l'occasion de la Conférence interparlementaire, une centaine de parlementaires nationaux venus de 25 Etats membres du Conseil de l'Europe ont pu échanger sur la question de l'application de la Charte sociale face aux considérables défis mondiaux avec lesquels les autorités des différents pays sont actuellement aux prises sur le plan socioéconomique et ce, dans un cadre tant national qu'européen.

Dans ce contexte, après les allocutions de bienvenue des autorités organisatrices et le discours liminaire de M. Nicoletti, en sa qualité de rapporteur général de « Turin 1 », les parlementaires présents, parmi lesquels le Président de la Douma d'Etat de la Fédération de Russie, le Président de la Chambre des Représentants de Malte, le Vice-Président de la Grande Assemblée nationale de Turquie et la Vice-Présidente du Parlement hongrois, sans oublier plusieurs présidentes et présidents de commissions parlementaires compétentes en matière de droits sociaux, ont examiné comment la mise en œuvre de ces droits, garantis par la Charte sociale européenne, pouvait contribuer à trouver des solutions constructives aux problèmes précités.

Le débat s'est concentré, en particulier, sur la façon dont les bienfaits tirés de la mise en œuvre pleine et entière des droits sociaux peuvent aider à sortir de la crise économique ; à promouvoir des sociétés dans lesquelles la radicalisation cesse d'être un point d'ancrage pour les jeunes ; à favoriser l'intégration des migrants et leur contribution à la construction de sociétés plus fortes, prospères et solidaires ; à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et le processus de construction européenne. La question de l'exploitation des inquiétudes des citoyens, liées à certains points évoqués ci-dessus, de la part de partis politiques prêts à susciter, à des fins électoralistes, des pulsions de refus ou de repli sur soi dans un sens xénophobe et nationaliste a également fait l'objet de discussions pendant la Conférence interparlementaire. L'échange de vues

[3] Les documents et informations concernant la « Conférence interparlementaire sur la Charte sociale européenne » et le « Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe » sont disponibles sur le site précité.

sur ces thèmes a permis de contextualiser et d'alimenter la réflexion sur les initiatives et les procédures que les parlements nationaux pourraient lancer pour promouvoir l'acceptation du système des traités de la Charte sociale européenne et une plus grande prise en compte de ses dispositions dans les processus législatifs.

La Rapporteure du Parlement européen sur l'application des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2013-2014) et le Président de la sous-commission de l'Assemblée parlementaire sur la Charte sociale européenne ont fait office de modérateurs pour les débats de la Conférence interparlementaire. La rapporteure de cette même Assemblée sur le Processus de Turin a été chargée de tirer les conclusions.

Le Forum sur les droits sociaux en Europe, tenu le 18 mars 2016 dans l'Aula magna de l'Université de Turin, était ouvert au public et, pour cette raison, a été retransmis en direct via l'internet (l'enregistrement vidéo est disponible sur le site précité). Outre les divers orateurs et les autorités italiennes, ont pris part au Forum les participants à la Conférence interparlementaire, les présidents et présidentes des groupes de rapporteurs compétents du Comité des Ministres, les membres intéressés de l'Assemblée parlementaire et d'autres autorités du Conseil de l'Europe parmi lesquelles le Comité européen des droits sociaux, la présidence du Comité directeur pour les droits de l'homme et le Bureau de la présidence du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale.

Le Forum a été l'occasion, après les allocutions de bienvenue des autorités organisatrices, de discuter en public de la mise en œuvre des droits sociaux face aux défis à relever mentionnés ci-dessus. Dans son discours d'ouverture, la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, Gabriella Battaini-Dragoni, a formulé une série de remarques d'ordre politique : a) le respect des droits sociaux est l'antidote qui permet à nos sociétés de rester unies et de surmonter les difficultés ; b) le respect des droits sociaux rétablit et renforce la confiance des citoyens dans leurs dirigeants politiques et dans l'Etat ; c) le respect des droits sociaux est l'antidote à l'exclusion sociale car il contribue à réinsérer dans la société des personnes vulnérables et marginalisées ; d) le respect des droits sociaux est encore plus nécessaire en temps de crise et de difficultés économiques qu'en temps ordinaire. M^{me} Battaini-Dragoni a conclu que les sociétés les plus solides sont celles qui savent tirer parti des talents de tout un chacun et sont en mesure de maintenir une cohésion sociale forte : des sociétés inclusives, des démocraties inclusives, fondées non seulement sur les libertés politiques et civiles mais aussi sur les droits sociaux.

Le débat qui a suivi, alimenté par des responsables politiques, des experts et des fonctionnaires, a pu s'appuyer sur les exposés introductifs de deux universitaires de renommée internationale qui, chacun dans son optique, économique pour l'un, juridique pour l'autre, ont partagé avec l'auditoire et les autorités présentes leurs préoccupations mais aussi leurs idées et propositions face aux obstacles à surmonter pour que la mise en œuvre des droits sociaux puisse contribuer à la construction d'une Europe plus prospère, unie et solidaire. Dans ce contexte ont été abordés, d'une part, des thèmes à caractère économique, liés aux rapports complexes entre la croissance, le coût du travail, les investissements, la productivité, le bien-être, les droits sociaux, le capital humain, la gouvernance de l'Europe et la démocratie et, de l'autre, des questions juridiques liées au problème de l'érosion et de la fragmentation du statut des travailleurs, à l'aggravation des inégalités et des discriminations dans le monde du travail, aux difficultés d'accès aux droits sociaux fondamentaux et, plus spécifiquement, aux divergences entre le droit communautaire et la Charte sociale.

Dans le cadre du débat, modéré par le directeur du quotidien « La Stampa », ont pris la parole des représentants des parlements nationaux ainsi que le Président du Comité européen des droits sociaux qui a formulé des propositions concrètes en vue de renforcer le système de la Charte sociale

et de mieux appliquer ses dispositions. Le représentant de la Commission européenne a contribué à ces échanges en présentant l'initiative relative à la mise en place d'un « pilier européen des droits sociaux » et confirmant l'intention de la Commission d'intensifier sa collaboration avec le Conseil de l'Europe afin de mieux coordonner le droit de l'Union et la Charte sociale. A ce propos, il a mentionné la nomination, au sein de la Commission et du Secrétariat général du Conseil de l'Europe, de fonctionnaires qui feront office de « *focal points* » (agents de liaison).

Les conclusions du Forum, présentées par le Président de la Commission « Emploi » de la Chambre des Députés italienne (à la place de la Présidente de cette même Chambre), ont été précédées d'une série de réflexions sur les conséquences des politiques de rigueur formulées par le ministre du Travail, de la Sécurité sociale et de la Solidarité sociale de la République hellénique, venu au Forum pour déposer, au nom de la Grèce, l'instrument de ratification de la Charte sociale européenne révisée entre les mains de la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe.

Il est indubitable que les événements de « Turin 2 », accueillis généreusement, comme dans le cas de « Turin 1 », par le maire Piero Fassino, ont permis de développer et d'approfondir le Processus de Turin, renforçant sa prise en compte au sein du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Sur la base de ce résultat, on escompte que les thèmes, les approches et les propositions de la Conférence interparlementaire sur la Charte sociale européenne et du Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe pourront, d'une manière ou d'une autre, contribuer aux initiatives que les parlements des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe concevront et mettront en œuvre afin de réaliser les objectifs du Processus de Turin en rapport avec leurs propres compétences institutionnelles, à savoir surtout une plus large et plus profonde acceptation de la Charte sociale révisée et du Protocole sur le système de réclamations collectives ainsi qu'une prise en compte accrue des dispositions de la Charte dans les processus législatifs internes.

On peut espérer que la qualité des débats, dont témoignent les textes rassemblés dans le présent volume, sera également une incitation ou une source d'inspiration pour les gouvernements, individuellement ou collectivement, au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Vu l'importance des thèmes débattus, il serait souhaitable qu'après avoir avalisé ses principaux objectifs, le Comité des Ministres fasse sien le Processus de Turin, par l'intermédiaire éventuellement de ses présidences, en vue de réaliser pleinement lesdits objectifs.

Quant à l'Assemblée parlementaire, au-delà de sa participation active aux événements de « Turin 2 », il est significatif qu'en concluant la Conférence interparlementaire, la rapporteure sur le Processus de Turin ait manifesté son intention de prendre en compte les résultats des discussions pour élaborer son rapport de manière à garantir que les problèmes et thématiques abordés seront examinés par l'Assemblée dans le cadre d'un débat.

Pour paraphraser M. Nicoletti qui a présenté la Conférence interparlementaire, disons qu'il s'agit de prendre soin des droits sociaux, non seulement parce que nous avons à cœur le destin des personnes les plus faibles mais aussi parce que nous avons à cœur le destin de notre continent, parce que nous croyons qu'en discutant ensemble des moyens de protéger la vie et la dignité des personnes et en élaborant des instruments communs, nous renforçons le substrat civilisationnel que nous partageons, cette manière d'être commune qui caractérise les 47 Etats qui composent le Conseil de l'Europe et que nous qualifions précisément d'européenne.

Dans ce contexte, comme indiqué en conclusion des travaux du Forum, nous espérons que l'initiative de la Commission européenne visant à mettre en place un « pilier européen des droits sociaux » permettra à l'Union européenne d'obtenir un « triple A social », en garantissant que les marchés du travail et les mécanismes de protection sociale fonctionnent de manière équitable dans

la totalité de ses Etats membres. Dans cette perspective, il serait souhaitable que la Charte sociale européenne révisée et le système de réclamations collectives soient reconnus comme étant respectivement la *base* et le *chapiteau* dudit pilier.

Or, au-delà de toute métaphore, l'ensemble de ces questions, enrichies d'autres thèmes et propositions, feront peut-être partie de « Turin 3 ».

Conférence interparlementaire sur la Charte sociale européenne

17 mars 2016

Discours officiels

Piero FASSINO
Maire de Turin, Italie

Allocution d'ouverture

Bonjour à toutes et à tous. Je vous souhaite la bienvenue dans notre ville et tiens à saluer chaleureusement l'ensemble des délégations parlementaires des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

Je voudrais saluer en particulier le Président de la Douma de la Fédération de Russie. Qu'il me soit également permis de remercier le Président de la Commission des affaires sociales de la Chambre des députés, M. Marazziti, la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, Mme Battaini Dragoni, qui a voulu et imaginé cette rencontre, ainsi que le Président de la délégation parlementaire italienne auprès du Conseil de l'Europe, M. Nicoletti.

Ce rendez-vous qui nous rassemble aujourd'hui et que nous avons baptisé « Turin 2 » intervient quasiment un an après un rendez-vous analogue – le premier du genre - que nous nous étions fixé dans cette même ville et qui était précisément consacré aux droits sociaux ainsi qu'à leur respect dans nos pays.

C'est à Turin qu'a été signée la Charte sociale européenne, le 18 octobre 1961. Depuis, cette ville a souvent été choisie pour accueillir des réunions, conférences et autres rencontres axées sur la Charte et sa mise en oeuvre. Aujourd'hui encore, nous nous retrouvons ici pour une conférence interparlementaire sur la Charte sociale et pour un Forum que nous avons mis sur pied depuis l'an dernier – le Forum de Turin – sur les droits sociaux en Europe.

Texte fondamental pour la vie de notre continent, la Charte sociale européenne est un document qui règle avant tout l'application des droits qui entrent dans la vie de nos communautés, de nos nations, de nos familles et de chaque individu. Le Conseil de l'Europe a voulu, au moyen de la Charte, offrir à tous les pays de notre continent, une table de droits fondamentaux qui sont essentiels au vivre ensemble et à la pleine affirmation d'une vie démocratique qui garantisse l'égalité des droits – au travail, au sein de la société, dans les relations entre les femmes et les hommes, et en termes aussi de reconnaissance de la personnalité de chaque individu.

Lorsque l'on passe en revue les constitutions qui règlent la vie des nations européennes, on s'aperçoit que celles dont sont dotés les Etats membres du Conseil de l'Europe instituent précisément les droits que prévoit la Charte. On peut donc affirmer à juste titre que la Charte est l'une des sources des droits fondamentaux de chaque pays en matière sociale et démocratique.

Cela ne signifie pas pour autant que ces droits soient automatiquement reconnus et appliqués : chacun sait que leur reconnaissance et leur application concrètes dépendent de la situation sociale, politique et économique de chaque pays.

Nous sortons de plusieurs années d'une grave crise économique qui a touché le monde entier et qui a plus particulièrement affecté l'Europe. Et nous savons combien les périodes de crise économique et sociale sont aussi des périodes marquées par un affaiblissement des droits.

Lorsque le travail et les revenus qu'il produit se font plus précaires, lorsque les conditions de vie au jour le jour sont de plus en plus incertaines du fait d'une crise économique et sociale, le respect de

ces droits s'étiole. Le fait que nous ayons entrepris aujourd'hui, après des années de crise, de faire le point sur l'application et la mise en oeuvre des principes consacrés par la Charte et que nous nous interrogions sur l'engagement qu'exigent les responsabilités qui incombent à chacun de nous pour protéger et respecter de tels droits n'a donc rien de formel ni de rituel. Notre réflexion est d'autant plus importante qu'elle arrive au moment où nous sentons à quel point la crise provoque des réactions de repli nationaliste, l'émergence de mouvements populistes, des élans d'intolérance, qui toutes sont des manifestations contraires aux principes de la Charte sociale européenne et font obstacle à son application.

Nous voyons combien est trouble et complexe le phénomène de l'immigration, qu'elle soitéconomique ou liée à des crises et conflits, en particulier - mais pas seulement - dans le bassin méditerranéen, qui entraînent dans leur sillage des afflux massifs de réfugiés.

Nous sommes également conscients que cette question délicate et difficile à gérer a de fortes répercussions dans notre vie et dans nos sociétés. Nous avons vu, non sans inquiétude, éclore en réponse des comportements de repli sur soi, des attitudes de rejet, des pulsions mêlant égoïsme et intolérance, qui non seulement rendent plus difficile encore la gestion des flux de migrants, mais constituent en outre la négation des droits fondamentaux des citoyens – auxquels des garanties équivalentes devraient être données –, droit que l'on trouve justement dans la Charte. La réflexion que nous allons mener aujourd'hui avec les représentants des parlements de chacun de nos pays a donc tout son sens, un sens totalement en rapport avec les questions qui sont au coeur de nos préoccupations.

Les parlementaires qui sont ici réunis vont débattre de sujets qui figurent parmi leurs priorités et celles de leur pays. De cette Conférence pourront ainsi émerger des indications d'une grande utilité pour faire ressortir avec force le caractère central et très actuel des droits que contient la Charte ; ce sera aussi un moyen d'inviter les parlementaires et les gouvernements à reconnaître ces droits et à mettre en oeuvre toutes les politiques qui permettent aux citoyens de les exercer concrètement. Au cours de nos deux journées de travail, chacun pourra apporter sa contribution et faire de ce lieu un lieu d'échange d'expériences, de réflexion et d'élaboration de propositions qui nous soient à tous utiles.

Je ne puis que vous remercier une fois encore d'avoir choisi cette ville pour vous recevoir, et j'espère que vous profiterez également de votre séjour pour apprendre à la connaître. C'est une ville qui a beaucoup changé ces vingt dernières années, après avoir été pendant plus d'un siècle la principale métropole industrielle et manufacturière d'Italie.

Turin demeure aujourd'hui un grand centre industriel, mais son profil s'est élargi à tout ce qui touche à l'économie du savoir. Elle est de plus en plus le siège d'activités liées aux technologies, à l'innovation, à la recherche scientifique et industrielle ; c'est une importante ville universitaire qui investit beaucoup dans la formation. C'est aussi une grande capitale culturelle, une ville qui s'est découvert depuis peu une vocation touristique – au point de figurer désormais parmi les principales destinations touristiques italiennes -, ce qui lui donne un visage tout à fait nouveau.

Voilà qui illustre combien une identité n'est jamais statique et peut au contraire changer, évoluer, s'ouvrir à de nouvelles perspectives en termes d'activités professionnelles et d'investissements, devenir un terrain favorable à la création de valeur et à l'affirmation de droits qui sont fondamentaux pour chacun de nous.

Merci du fond du coeur. Nous vous accueillons ici en véritables amis et espérons que vous tomberez quelque peu amoureux de cette ville et y reviendrez souvent. Nous serons toujours heureux de vous recevoir en toute sympathie et amitié.

Je vous remercie.

Mario MARAZZITI
Président de la Commission des affaires sociales de la Chambre des Députés, Italie

---

Allocution d'ouverture

La Conférence interparlementaire que j'ai l'honneur aujourd'hui de présenter après les paroles bien senties de Piero Fassino fait partie dudit « PROCESSUS DE TURIN », lancé en octobre 2014 à Turin déjà, à l'initiative de M. Fassino, le maire de la ville et de M. Jagland, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Je vous transmets les salutations de la Présidente de la Chambre des Députés, Laura Boldrini, ainsi que les miens.

Je remercie sincèrement les organisateurs de cet événement qui sont ici aujourd'hui avec moi : la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, Mme Gabriella Battaini Dragoni, ainsi que le maire de Turin, M. Piero Fassino, qui est également un protagoniste de notre histoire démocratique récente. Je tiens aussi à adresser mes remerciements au Président de la délégation italienne auprès du Conseil de l'Europe, M. Nicoletti, qui, avec la présidence de la Chambre, a promu cette initiative et présenté les conclusions de la Conférence tenue il y a deux ans.

La Conférence interparlementaire enrichit l'événement de ces jours-ci car, pour la première fois, elle réunit les présidentes et présidents des commissions compétentes en la matière des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. L'engagement des parlementaires, outre celui des instances gouvernementales, est, en effet, essentiel. Certes, la mise en oeuvre des traités incombe au gouvernement mais c'est le parlement qui, dans la phase ascendante du processus décisionnel législatif, doit contrôler le respect des normes consacrées par les traités internationaux.

Les parlements sont réellement, permettez-moi de le dire, l'expression la plus directe de la participation des citoyens à la vie politique. Nous avons besoin, je crois, non seulement d'une diplomatie parlementaire pour renforcer la coopération et la collaboration entre les gouvernements et les Etats mais aussi, dans des démocraties matures, de parlements qui deviennent le lieu où les classes dirigeantes, les gouvernants ont, pour être considérés comme tels, la possibilité et la responsabilité de résister, en temps de crise, à des poussées populistes, plébiscitaires ou autoritaires. Sans poids et contrepoids, de même que sans médiation, ni lieu pour l'exercer, sous l'impulsion d'opinions publiques susceptibles de fluctuer, on coure le risque ultime de voir les dirigeants se transformer en suiveurs. Les parlements sont, au contraire, des lieux qui peuvent servir de filtres, des lieux de construction, de médiation et de renouvellement permanent de la pratique de la démocratie. C'est aujourd'hui un défi d'une brûlante actualité pour toutes nos démocraties, quelles qu'elles soient.

Je suis heureux de constater l'ampleur de la participation à cette initiative : 30 pays sur les 47 que compte le Conseil de l'Europe sont, en effet, représentés ici. Je tiens à saluer chacun d'entre vous mesdames et messieurs les présidents et, en particulier, ses Excellences Sergueï Narychkine, Président de la Douma russe, et Angelo Farrugia, Président de la Chambre des Députés de Malte.

Je voudrais aussi rendre hommage à vous tous ici présents !

Face aux difficultés auxquelles l'Europe d'aujourd'hui est en proie, il faut faire progresser l'Europe politique ; le monde en a besoin sous peine de tomber dans l'insignifiance ou le déclin.

Je comprends les difficultés contre lesquelles se débattent actuellement plusieurs Etats membres de l'Union. Cependant, on ne peut sortir de la crise qu'avec plus d'Europe et non pas avec moins d'Europe. Si certains pays veulent temporairement alléger leur part du fardeau des responsabilités européennes communes, il me semble légitime de penser qu'ils peuvent momentanément, si tel est leur souhait, réduire proportionnellement leur part des bénéfices tirés de l'Europe et ce, sans faire de drame.

La crise qui s'est déclenchée en Europe ces dernières années a mis en lumière des différences nationales entre les systèmes de protection des droits fondamentaux, et notamment des droits sociaux. Pourtant, nous avons besoin de droits sociaux en Europe tout comme nous avons besoin d'Etat de droit. La crise, en particulier, a démontré précisément l'importance des droits sociaux et de la Charte européenne.

A l'heure actuelle se propage la conviction politique que le respect des droits sociaux fondamentaux constitue le meilleur moyen de renforcer la participation des citoyens aux processus démocratiques et leur confiance dans l'intégration européenne ainsi que la lutte contre l'intégrisme et le radicalisme en favorisant les processus d'inclusion et de cohésion sociale. Le Processus de Turin a donc pour objectif de mettre la Charte sociale européenne au centre de la scène politique européenne.

Les migrations sont, à l'heure actuelle, au premier rang des priorités européennes comme le confirme le Conseil européen qui est le troisième tenu en quelques semaines sur ce thème à Bruxelles et qui se déroule au moment même où nous parlons.

Les flux migratoires nous imposent de mettre les droits sociaux au coeur de nos préoccupations politiques.

L'histoire de l'Europe a connu des périodes, de crise économique ou de transition surtout, où des pogroms ont véritablement entaché nos territoires jusqu'à l'Oural. L'Europe s'est développée ; elle est née du refus de la guerre et du totalitarisme, née du rêve et de la nécessité de construire une démocratie solidaire, du douloureux souvenir de la Shoah, tragédie qui ne doit pas se répéter ;hier comme aujourd'hui, l'Europe se nourrit d'une histoire où le christianisme et les valeurs laïques et humanistes, le pluralisme et le « vivre ensemble » – une nouvelle démocratie humaniste et humanitaire – sont devenus partie intégrante de l'ADN européen et un bienfait pour le monde.

C'est pourquoi, aujourd'hui, les droits sociaux sont, me semble-t-il, au coeur même du défi que doivent relever l'Europe et le Conseil de l'Europe ; de deux choses l'une : soit ces droits s'enracinent dans la société, soit nous régressons. Je le dis en pensant aux droits sociaux des Roms, premiers citoyens européens mais dépourvus d'Etat, trop souvent encore traités davantage comme un problème que comme des êtres humains, réfugiés ou précaires permanents, marginaux alors même que ce sont des Européens de souche. Je pense au problème, non conjoncturel, de notre époque, que constituent les migrations forcées : 60 millions de personnes dans le monde, quelques millions seulement aux portes de notre continent.

Nombre de ces réfugiés sont des réfugiés du fait même de nos propres erreurs. Nous ensons que les conditions nécessaires à l'amorce d'une solution politique au conflit syrien, une solution politique et non militaire qui est actuellement recherchée, existaient déjà il y a cinq ans, avant qu'il y ait, entre la Syrie et l'Irak, 400 000 morts, 11 millions de réfugiés internes et externes, avant que le terrorisme mondial ne prenne une nouvelle ampleur, avant l'avènement de Daech. Il nous faut résister à la tentation de la peur quand nous parlons de droits sociaux. L'année dernière, on a dénombré 32 700 victimes du terrorisme dans le monde ; plus de 30 000 au Pakistan, en Irak, en Syrie, au Nigéria, en

Inde et dans d'autres pays non occidentaux. 96 victimes sur 100 ne sont pas des Occidentaux, comme le démontrent les attentats en Tunisie, en Côte d'Ivoire et, précisément ces jours-ci, en Turquie. C'est à ces victimes que vont nos pensées.

Les droits sociaux représentent un moyen de faire face au défi que constitue le terrorisme à moyen et à long termes. Dans l'immédiat, il s'agit de ne pas céder à la peur et à l'incitation à la haine ; nous ne devons pas nous comporter comme eux ou comme eux souhaiteraient que nous nous comportions. Alors que nous allons sur Mars, a rappelé hier le Président du Conseil, Matteo Renzi, l'Europe risque l'asphyxie entre des murs et des fils barbelés. Nous ne pouvons pas revenir à la situation d'avant Schengen ; cela équivaudrait à construire nous-même notre propre prison. L'Europe vieillit ; elle a besoin de sang neuf ou bien elle perdra jusqu'à la mémoire d'elle-même. Soit elle va de l'avant, soit elle s'immobilise et vieillit, que ce soit à Idomeni ou à Calais. Le salut, je le répète, passe par une démocratie humaniste et humanitaire et l'accomplissement du devoir d'accueillir et de protéger pour ne pas sombrer dans le déclin.

Nous devons repenser la citoyenneté européenne, l'asile européen, le Traité de Dublin : le statut de réfugié européen, la solidarité positive et non pas seulement négative, la gestion commune des frontières, de l'accueil et des rapatriements. Trois milliards sont actuellement débloqués au profit de la Turquie pour faire face à l'urgence des réfugiés alors que deux milliards seulement sont investis en faveur de 23 pays africains et nord-africains, ce qui est une politique à courtes vues.

Un premier pas positif en Europe a été fait il y a quelques semaines quand a été ouvert le premier corridor humanitaire, une initiative de la société civile, de la Communauté de Sant'Egidio, des Eglises évangéliques et de la Table vaudoise – le Piémont est, en effet, la patrie historique des Vaudois – avec le concours du ministère des Affaires étrangères. J'espère que cette expérience fera des émules; ses instigateurs se sont appuyés sur l'article 25 du Règlement de 2009 relatif aux visas européens qui offre une voie juridique pour arracher les êtres humains à la guerre et au désespoir, en leur évitant la mort entre les mains de trafiquants ; ce Règlement prévoit la délivrance d'un visa à validité territoriale limitée, dérogation consentie à titre exceptionnel pour des raisons humanitaires. Une mesure de cette nature avait déjà été prise précédemment pour le Kosovo.

Le Processus de Turin soutient aussi l'idée que la promotion des droits sociaux fait partie intégrante d'un système qui se fonde sur le respect du droit, de la démocratie et des droits humains, ceux des autres aussi. La Charte peut donc être considérée de plein droit comme la « Constitution sociale de l'Europe ».

Le Processus de Turin représente une occasion de passer d'une déclaration de principe, aux niveaux national et européen, à des actions politiques ciblées. Nous espérons que cette Conférence incitera un plus grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne à ratifier la Charte sociale révisée (1996), à accepter un nombre accru d'articles de la Charte et à ratifier le Protocole additionnel. Un autre objectif clé est de garantir une plus large application des normes de la Charte et, surtout, une plus grande prise en compte des interprétations de ces normes par le Comité européen des droits sociaux.

Certes, c'est un plan ambitieux mais un plan nécessaire ; le seul plan réaliste, en vérité ; sa réalisation est entre nos mains comme il est entre vos mains. Je vous souhaite de tout coeur une conférence fructueuse.

Gabriella BATTAINI-DRAGONI
Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe

Allocution d'ouverture

Les difficultés économiques et la crise des réfugiés : un double défi pour les droits sociaux

Le monde a bien changé, en moins de deux ans !

Lorsque nous avons lancé le premier processus de Turin, en octobre 2014, pour insuffler une nouvelle dimension aux droits sociaux en Europe notre continent commençait à peine à se relever de la crise financière qui avait touché toute la planète.

Il ne s'en est toujours pas remis. Par plus tard que l'été dernier en effet, nous avons été les témoins du face-à-face entre Bruxelles et Athènes qui a - une nouvelle fois - amené la zone Euro au bord du gouffre et, aujourd'hui encore, nos problèmes économiques demeurent considérables.

Ils ont toutefois été remplacés, à la une des journaux tout au moins, par une crise des réfugiés qui met à rude épreuve la solidarité et la générosité européennes.

Lorsque le processus de Turin a été amorcé, j'ai pensé, comme beaucoup, qu'il fallait donner la priorité aux droits sociaux afin de protéger ceux qui, en période prolongée d'austérité, sont les plus démunis dans nos sociétés.

Je continue de le penser - mais je crois aussi que les motifs de renouer notre engagement en faveur des droits sociaux se sont encore renforcés.

Car beaucoup de nos concitoyens doivent non seulement faire face à une situation économique difficile mais voient aussi, à présent, arriver des migrants et des réfugiés en grand nombre.

Les migrations ne constituent pas un problème nouveau: cela fait quelque temps déjà que nous voyons nos sociétés se diversifier peu à peu. Mais l'anxiété que suscite le phénomène dans l'opinion a atteint un niveau élevé.

Et si aujourd'hui, la question qui domine le débat sur migrations tourne autour des quotas et des frontières demain elle portera sur le point de savoir s'il y a suffisamment de travail pour tout le monde, de places dans les écoles, de logements, d'accès aux soins de santé et à la sécurité sociale.

Les populistes et les xénophobes sont dans leur élément, quand ils clament que les nouveaux venus prendront leur emploi et leur maison, attisant ainsi le ressentiment et la jalousie envers les étrangers.

Il est donc plus important que jamais que nous nous démarquions et que nous suivions des politiques et lignes de conduite qui permettent à nos sociétés de rester soudées.

Dès lors que les systèmes politiques seront capables d'assurer le respect des droits sociaux - sans discrimination -, les tensions et jalousies cèderont le pas.

C'est ainsi que nous parviendrons à redonner confiance dans les institutions de l'Etat, y compris les institutions parlementaires.

Et, au passage, si nos nations arrivent à unir leurs efforts pour garantir les droits sociaux, grâce à notre Charte sociale européenne qui complète la Convention européenne des droits de l'homme, garante des droits civils et politiques, et qui protège les groupes vulnérables [notamment les personnes âgées, les enfants, les personnes handicapées] [et, je tiens à le rappeler, les migrants et les réfugiés] notre projet européen, aujourd'hui mis à mal, s'en trouvera lui aussi relancé.

Maintenir une dynamique

Pour toutes ces raisons, je me sens grandement encouragée par votre présence en ce lieu.

Nous avons accompli d'importants progrès depuis le début du processus de Turin:

- La ratification de la Charte sociale révisée par la Grèce en est un exemple.
- L'acceptation de nouveaux articles par la Belgique en est un autre.

Sur l'ensemble de nos 47 Etats membres, 43 sont désormais parties au Traité originel de 1961 ou à sa version révisée.

Nous continuons d'œuvrer en étroite collaboration avec l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la modification, actuellement à l'étude, de la directive sur les travailleurs détachés.
A Strasbourg, notre Comité des Ministres a décidé d'inscrire dans le budget 2016-2017 des crédits supplémentaires pour les activités liées à la Charte.

L'Assemblée parlementaire s'est elle aussi attelée à la préparation de son rapport politique sur le processus de Turin.

Mme Sylvia Eloisa Bonet a été nommée rapporteure - elle viendra nous présenter ses conclusions plus avant dans nos discussions.

Nous entendrons aussi, dans quelques instants, M. Michele Nicoletti, Président de la Délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire et Rapporteur général de la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne dont le rapport constitue une feuille de route essentielle pour la suite de notre action.

La nécessité d'un engagement politique

Nous avons donc maintenu la dynamique que nous avons enclenchée.

Mais le fait est, chacun le sait, que les efforts que nous déployons pour mieux intégrer la Charte sociale dans le tissu national des Etats membres sont tributaires, en dernier ressort, d'une volonté politique.

Il faut réaffirmer le soutien au processus de Turin ; votre engagement, en votre qualité de parlementaires - vous qui faites les lois et qui fixez les priorités -, est ici déterminant.

L'appel que je vous lance est simple et direct:

- Faites avancer la cause de la Charte, soyez-en les ardents défenseurs dans votre pays, servez-vous du processus de Turin pour traduire les déclarations de principe en réformes concrètes.

La Charte sociale demeure l'instrument juridique international le plus complet et le plus ambitieux au monde en matière de droits sociaux contraignants.

Il s'appuie sur un mécanisme de contrôle solide et efficace assuré par le Comité européen des droits sociaux.

Il constitue un outil des plus précieux pour bâtir des sociétés plus ouvertes et solidaires.

Alors que l'Europe se fragmente et vit dans l'angoisse, c'est là un facteur qui n'est pas négligeable.

S'appuyer sur la Charte pour bâtir des sociétés solidaires

Je vous invite donc instamment à utiliser la Charte et le processus de Turin, et ce à deux fins.

Premièrement, pour envoyer un message clair et rassurant à nos concitoyens:

- Montrez-leur que vous êtes déterminés à faire en sorte qu'en dépit des pressions auxquelles sont soumises vos économies et vos frontières, nul ne doit passer au travers des mailles du filet de protection sociale.

- Incitez vos autorités à ratifier la Charte révisée, si votre pays ne l'a pas encore fait.

- Si c'est chose faite, poussez-les à accepter un plus grand nombre de dispositions de la Charte.

- Plaidez pour une mise en œuvre effective des conclusions et des décisions du Comité européen des droits sociaux.

- Et, si vous ne faites pas partie des quinze Etats membres qui ont ratifié la procédure de réclamations collectives, insistez également pour que votre pays les rejoigne.

Cette procédure permet aux ONG internationales, aux syndicats, aux organisations patronales et autres organes de représentation de soumettre leurs problèmes au Comité européen des droits sociaux au nom de victimes qui, sinon, garderaient le silence.

La première organisation à utiliser ce mécanisme a été la Commission internationale de juristes, qui a voulu par ce biais dénoncer des pratiques de travail d'enfants.

Ces enfants n'auraient pu s'adresser eux-mêmes à la Cour européenne des droits de l'homme.

Mais la procédure de réclamations collectives a permis de mettre fin à leur exploitation et de faire évoluer les pratiques - ce qui a profité non pas seulement à un enfant, mais à beaucoup d'autres.

Elle constitue une formidable innovation, qui a besoin de votre soutien.

Deuxièmement, servez-vous de la Charte pour aider les individus et les groupes les plus vulnérables, ceux pour qui le risque de marginalisation est le plus grand, à s'intégrer dans vos sociétés.

La crise des réfugiés est, sur ce plan, un bon exemple.

Nous savons qu'à leur arrivée en Europe, nombreux sont ceux qui vivent dans des conditions déplorables - nous avons tous vu des reportages à ce sujet dans les médias.

Or, en dépit des pressions auxquelles sont soumis les Etats pour qu'ils s'occupent de ces personnes, il faut respecter certaines règles.

Et nous ne devons pas oublier que ces demandeurs d'asile sont appelés, pour beaucoup, à rester chez nous.

Ce sont de futurs membres de nos sociétés et il est dans notre intérêt de les aider, le plus rapidement possible, à se remettre sur pied.

C'est là ce qui explique, par exemple, la position très claire prise par le Comité européen des droits sociaux: quiconque entre en Europe - qu'il s'agisse d'un migrant en situation régulière ou irrégulière, d'un demandeur d'asile, d'un réfugié, peu importe l'étiquette qu'on lui accole ou la catégorie dans laquelle on le range - a droit à certaines conditions de vie élémentaires aussi longtemps qu'il se trouve sur le territoire d'un Etat.

Cela signifie, au minimum, qu'il faut offrir à chacun un logement sûr et propre, des vivres, des vêtements et une assistance médicale. A cela s'ajoute bien entendu un ensemble plus vaste de droits que la Charte confère aux migrants qui ont obtenu un titre de séjour, aux réfugiés reconnus comme tels et aux apatrides.

Autrement, comment pourraient-ils commencer une nouvelle vie? Comment pourraient-ils même se lancer dans ce parcours qui doit leur permettre de devenir actifs et autonomes, capables de travailler et d'apporter leur contribution?

Lorsque nous voyons des individus être refoulés vers les périphéries, nous devons nous rappeler que la Charte et les décisions du Comité européen des droits sociaux sont là pour être invoquées afin de tenter de réinsérer ces personnes dans la société.

Les décisions du Comité sont une mine d'informations utiles pour les parlementaires qui cherchent à responsabiliser les organes exécutifs.

S'en inspirer, c'est mettre plus de chances encore de son côté pour que les mesures que l'on prône favorisent la cohésion sociale, soient conformes aux normes internationales et résistent donc à l'épreuve du temps.

L'objectif du système de la Charte est d'être un outil dynamique à l'usage des Etats membres.

En résumé

Pour conclure, avant d'entrer dans le cœur des débats, je pense que nous devrions garder à l'esprit "la" question qui nous réunit ici aujourd'hui, celle-là même qui sous-tend tout le processus de Turin, à savoir:

Quelles sociétés cherchons-nous à bâtir?

Au moment où l'Europe est soumise à forte pression et doit faire face au changement, où elle est en proie à des incertitudes économiques et à des bouleversements démographiques, que pouvons-nous faire pour que nos sociétés en sortent intactes, plus fortes et plus résilientes qu'elles ne l'étaient auparavant?

Pour le Conseil de l'Europe, les choses sont claires: les sociétés les plus fortes, les plus résilientes et les plus solidaires sont celles qui n'excluent personne.

Des démocraties qui favorisent l'intégration, où les individus jouissent non seulement de libertés civiles et politiques bien protégées mais bénéficient également d'une sécurité sociale et économique qui leur donne la possibilité d'exprimer pleinement leur potentiel, où les individus ont de véritables droits sociaux qui sont effectivement appliqués - voilà ce qu'est pour nous la véritable liberté.

Cette ambition traverse les frontières nationales et transcende les divisions partisanes - et je remercie vivement chacun d'entre vous d'être ici présent aujourd'hui pour faire en sorte qu'elle devienne réalité.

Votre temps et votre engagement sont ce qui compte le plus.

Je vous souhaite de faire de cette conférence une grande réussite.

Michele NICOLETTI
Président de la Délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapporteur général de la Conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne, Turin 2014

Rapport introductif

Permettez-moi, Monsieur le Maire, de vous remercier. Merci pour votre hospitalité et pour cette réceptivité dont vous ne cessez de faire preuve à l'égard des thèmes chers au Conseil de l'Europe et, plus encore, à l'égard de la Charte sociale et des droits qu'elle énonce.

Permettez-moi de remercier M. Marazziti et Madame Battaini Dragoni, pour les propos qu'ils nous ont tenus en leur qualité de Député et de Secrétaire générale adjointe et qui, au-delà des simples formules de bienvenue, ont apporté, d'entrée de jeu, une importante contribution à la réflexion que nous allons mener au cours de ces deux journées.

Permettez-moi aussi de vous remercier tous, et plus particulièrement les Présidents des Parlements russe et maltais, ainsi que tous les Présidents des Commissions des pays membres et leurs représentants, d'avoir accepté l'invitation qui vous a été faite de nous retrouver ici pour réfléchir ensemble à l'actualité de la Charte sociale.

Nous vivons aujourd'hui, comme il a été dit, une situation difficile. La première conférence de Turin, en 2014, avait, elle aussi, été profondément marquée par les conséquences de la crise économique qui perdurait sur notre continent et qui a fait payer un très lourd tribut aux plus faibles, remettant ainsi en cause, en quelque sorte, de multiples droits sociaux. Aux conséquences de cette crise, qui n'ont pas été totalement effacées, est venue s'ajouter la tragédie – que vous avez rappelée – des réfugiés et des migrants. La plus grande tragédie humanitaire que l'on ait connue depuis la fin de la deuxième Guerre mondiale, et qui ne concerne pas seulement l'Europe, puisqu'elle qu'elle s'étend au monde entier. Je pense que chacun de nous est conscient que l'Histoire retiendra de cet événement qu'il est celui qui aura marqué ces années, et nous serons jugés aux réponses que nous aurons apportées pour faire face à cette urgence dramatique.

Dramatique, cette situation ne l'est pas uniquement au regard du nombre impressionnant de victimes, mais aussi en raison de l'impuissance des autorités politiques, en particulier des autorités politiques supranationales qui devraient pouvoir la prendre à bras le corps.

S'agissant de l'Europe, j'avoue être frappé par le fait que nous ne soyons pas capables, devant cette urgence dramatique, de surmonter nos divisions.

Des divisions face auxquelles devrait résonner la mise en garde formulée en 1948, à la fin de la deuxième Guerre mondiale, par les pères fondateurs du Conseil de l'Europe. Le message adressé aux Européens au Congrès de La Haye en 1948 – celui-là même qui a ensuite donné naissance à notre institution, le Conseil de l'Europe – débute par ces mots : « L'Europe est menacée, l'Europe est divisée, et la plus grave menace vient de ses divisions ». *La plus grave menace*. Pour cette génération qui avait connu les dangers de la guerre et des persécutions, *la plus grave menace* résidait dans les divisions du continent européen.
Si l'on en juge par les moyens économiques, militaires, juridiques, culturels et sociaux dont l'Europe est aujourd'hui dotée, il n'est aucun défi que ce continent ne puisse relever. Il y a dans le monde des

pays beaucoup plus pauvres et nettement moins bien dotés que l'Europe qui sont soumis à des pressions sans commune mesure.

Voilà pourquoi il nous faut comprendre, et faire comprendre, que ce ne sont pas les défis de l'extérieur que nous devons craindre. Ce sont nos peurs internes, nos divisions internes, notre morosité interne que nous devons combattre ; et, pour les combattre, nous devons ressouder l'unité entre nos pays. Tel est aussi le sens de ce qui nous réunit en ce lieu, à savoir un appel au ralliement de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Non pas une unité de façade, artificielle, mais une unité profonde, qui puise dans nos racines, car, confrontée aux tragédies du XXe siècle, l'Europe a voulu affirmer, à elle-même et au monde, que son unité ne consistait pas à serrer les rangs face au péril extérieur, mais à protéger la dignité des individus, leurs libertés et leurs droits.

Dans ce même message lancé en 1948, on peut lire aussi que « La conquête suprême de l'Europe s'appelle la dignité de l'homme, et sa vraie force est dans la liberté ». Il ne faut pas avoir peur de le répéter à chaque fois que nous voyons l'un de nos pays chercher sa force ailleurs – dans le contrôle des individus, dans la répression de la liberté de la presse ou de la liberté d'opinion, dans l'affaiblissement de l'indépendance du pouvoir judiciaire (y compris celle des cours suprêmes), dans la négation des droits des minorités, quelles qu'elles soient.

A ceux qui disent que l'Europe est faible, il nous faut dire et redire que « *sa vraie force est dans la liberté* », et c'est pour cela que nous devons combattre nos divisions.

Le Conseil de l'Europe est en cela investi d'une mission et d'une responsabilité qui le distinguent de toutes les autres institutions européennes. C'est de lui que sont nées toutes les initiatives d'unité européenne, y compris l'Union, et il doit en être le plus fier défenseur. Son histoire est celle de l'unification progressive de la maison commune européenne qui a fini par s'étendre, après la chute du mur de Berlin, aux pays d'Europe orientale, jusqu'à la Russie, concrétisant ainsi l'idéal d'une grande Europe unie dans un cadre éthique et juridique commun, celui des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. Pour nous qui faisons partie du Conseil de l'Europe, l'Europe au sens profond du terme ne s'envisage pas sans les poumons de l'Occident et de l'Orient, sans le Nord et le Sud du continent.

Après avoir mené à bien cette grande entreprise d'unification de notre continent, le Conseil de l'Europe a désormais la responsabilité historique de préserver cette unité (prenons garde de ne pas affaiblir ou détruire l'unité que nous ont léguée les générations précédentes !) et de l'affermir, afin qu'elle devienne un instrument de paix et de justice sur le continent européen et dans le monde entier. Nous devons chercher à établir entre nous un rapport d'égal à égal ; nous devons nous apprendre mutuellement le respect des droits de l'homme et de la démocratie, en évitant tout paternalisme, et dans le souci commun de servir nos concitoyens.

C'est à cela que tend cette initiative. Nous croyons qu'il est urgent de se pencher sur les droits, et plus particulièrement au cours de ces deux journées, sur les droits sociaux, non seulement parce que le sort des plus faibles nous tient à cœur, mais aussi parce que nous nous intéressons au destin de notre continent, parce que nous croyons qu'en discutant ensemble des moyens de protéger la vie et la dignité des individus et en élaborant des instruments communs tels que la Charte, les Conventions, les Cours et les Comités, nous contribuons à renforcer entre nous ce tissu commun de civilisation, cette façon d'être qui nous est commune, que l'on retrouve de Lisbonne à Saint-Pétersbourg, d'Oslo à Athènes, et que nous qualifions précisément par ce mot « européen ».

Une « civilisation » dont la réalité et l'honneur se trouvent malheureusement démentis par les 10 000 enfants réfugiés dispersés sur le continent européen, par celles et ceux qui ont péri noyés au large de nos côtes, par les clôtures de barbelés, par la fange dans laquelle nous laissons s'engluer le désespoir de ceux qui ont fui les persécutions.

La dignité de l'être humain est la plus noble conquête de l'Europe ; encore faut-il que l'Europe soit prête à défendre la dignité de tous les individus, et non pas seulement celle de ses citoyens nantis. Comme l'a rappelé à plusieurs reprises la Cour européenne de Strasbourg, il incombe à chaque pays membre de protéger les droits de l'homme de chaque personne présente sur son territoire, d'où qu'elle vienne.

Les droits de l'homme sont universels ; s'ils ne le sont pas, ils ne peuvent être qualifiés de droits de l'homme. La Conférence de Turin de 2014 a tenu à souligner très clairement cette universalité des droits de l'homme et à affirmer que les droits sociaux font partie de ces droits de l'homme.

La Charte sociale repose sur l'idée d'une unité et indivisibilité des droits fondamentaux, idée exprimée dans la Déclaration universelle de 1948 et rappelée dans la Déclaration de Vienne en 1993, qui parle de liberté de pensée mais aussi de libre accès à l'éducation, à la sécurité sociale, et ainsi de suite.

Chaque fois que nous citons les droits de l'homme, nous devrions les citer tous. Chaque fois que nous citons la Convention européenne des droits de l'homme, nous devrions citer la Charte sociale, car c'est là le seul moyen de rendre cette idée d'unité et d'indivisibilité. L'unité des droits renvoie à l'unité de l'individu, tant il est vrai qu'il n'est pas possible de subdiviser l'homme et d'isoler ce qui relève en lui de sa pensée, de son travail, de ses relations personnelles et de ses besoins primaires. L'unité implique l'indivisibilité. En témoigne du reste notre actuelle jurisprudence, qui n'a de cesse d'affirmer l'indivisibilité des droits fondamentaux. C'est ce qui se passe pour le droit d'asile : il suffit qu'un seul des droits fondamentaux d'un individu ait été bafoué dans un pays pour que l'on estime qu'il mérite d'être protégé.

La Conférence de Turin nous a rappelé que les droits sociaux sont indubitablement différents des droits civils et politiques, car les politiques qui en sont à l'origine sont différentes. S'agissant des droits civils, il suffit bien souvent d'une politique « négative » de la part du pouvoir politique pour faire ressortir la nécessité de lever les obstacles, de laisser aux individus la liberté de s'exprimer. Les droits sociaux appellent en revanche des politiques positives et mobilisent de ce fait des ressources économiques dont il faut bien voir qu'elles sont limitées.

Dans le cadre de cette Conférence, nous nous sommes néanmoins souvenus d'une expression importante du philosophe turinois Norberto Bobbio, que je voudrais ici reprendre, et selon laquelle les droits sociaux constituent la « condition préalable » des autres droits, dans la mesure où le fait de ne pas pouvoir se nourrir, se loger et travailler empêche de jouir d'une pleine liberté de pensée, de parole et d'exercice de toutes nos autres activités.

La défense des droits sociaux n'est donc pas seulement importante sur un plan matériel ; elle pèse également sur la vie spirituelle d'une société et sur sa démocratie. Dès lors, lorsque l'on affaiblit ces droits, cela finit par miner totalement notre coexistence, tant au niveau national qu'européen. Peut-être avons-nous assigné à l'Europe le rôle de gardienne de certains droits, en déléguant aux autorités nationales toutes les autres démarches, en ce compris la protection des droits sociaux. Et nous avons ainsi mis en place un dualisme qui n'est pas sans risque. Ce pourrait être là un maillon faible de la construction européenne, ce qui justifierait de relancer avec force la réflexion sur la citoyenneté européenne et sur la possibilité pour chaque citoyen européen d'avoir accès aux conditions minimales lui permettant d'assurer sa subsistance et sa dignité ; à défaut, nous risquons de voir apparaître de dangereux écarts, des normes différentes d'un pays à l'autre, des critères différents pour les nationaux et les étrangers, des réactions de repli sur soi qui ne font que traduire la volonté de défendre des conditions de vie à l'intérieur d'un pays ou d'un groupe social face à des menaces provenant de l'extérieur.

Voilà pourquoi il est important de rouvrir notre réflexion sur le thème des droits sociaux, sur la Charte dans laquelle ils sont inscrits et sur les instruments qui les protègent. Quand les pères fondateurs du Conseil de l'Europe ont imaginé, en 1948, non seulement la Convention, mais aussi la Cour européenne des droits de l'homme, le principe qui les guidaient était clair : il ne suffit pas d'écrire dans un livre quels sont les droits fondamentaux des individus, il faut aussi mettre en place des mécanismes concrets de garantie ; il ne suffit pas d'avoir une bonne Charte sociale, il faut aussi de bonnes procédures.

D'où l'importance, comme d'aucuns l'ont rappelé, de faire en sorte que la Charte soit signée et ratifiée le plus largement possible par tous les Etats, mais aussi de veiller à ce que le mécanisme qui est à la base de la Charte, à savoir le système de réclamations collectives, soit bien utilisé. Ne serait-ce que dans sa formulation, ce mécanisme renvoie à une approche non pas individualiste, mais solidaire : il traite en effet de réclamations « collectives », et non « individuelles ». Au motif que certaines situations ne touchent pas une seule personne, mais un groupe de personnes et qu'en revendiquant un droit déterminé, il ne s'agit pas uniquement de demander le respect d'une condition personnelle, mais d'une condition sociale. Par le biais d'une réclamation, les individus se joignent ainsi au mouvement d'émancipation de la société dont ils font partie. Ils se battent pour tous ceux qui sont dans la même situation, et non pas seulement pour eux.

Les objectifs concrets que le processus de Turin s'est fixés, en particulier celui d'obtenir un plus grand nombre de ratifications de la Charte sociale, ont déjà été évoqués, et je ne m'attarderai donc pas sur ce point.

C'est pour cela que nous avons convié les parlementaires : dans les pays qui n'ont pas signé et ratifié la Charte, ils peuvent faire pression au sein de leur assemblée et auprès de leur gouvernement pour que cet instrument le soit, de façon à pouvoir l'utiliser au maximum de ses possibilités, dans tous ses articles, et jusqu'au Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives.
Il s'agit là d'un objectif important de cette réunion : obtenir de chaque Etat participant des informations sur sa situation en matière de droits sociaux, saisir quels sont ses grands critères et, dans le même temps, mobiliser ses parlementaires – par le biais aussi du levier que constitue l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe - afin de les inciter à mener des enquêtes parlementaires sur la question et, surtout, à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour protéger et défendre les droits sociaux.

Les quelques avancées, modestes mais significatives, qui ont été réalisées depuis cette première conférence et dont il en a été fait mention précédemment sont de bonne augure. Le processus de Turin est un long et difficile chemin, mais nous progressons. Chaque pays semble prendre de plus en plus conscience du lien qui existe entre le respect des droits sociaux, le développement économique, le combat pour la démocratie et la lutte contre le terrorisme.

J'en termine. Nous vivons actuellement des temps difficiles qui nous laissent parfois un sentiment d'impuissance. Les arguments que nous pouvons faire valoir paraissent n'avoir aucune prise sur nos interlocuteurs. Face à la crise des migrants, nous invoquons les idéaux de la dignité de la personne, de la solidarité, de l'accueil, et nous avons l'impression de n'être pas écoutés. Nous mettons alors en avant des arguments qui font appel à l'émotion, à la pitié : l'image d'un enfant mort sur la plage avait, souvenons-nous, suscité un tel émoi qu'elle avait fait bouger les choses, dans l'immédiat. Mais aujourd'hui, cette émotion semble être retombée. Nous brandissons les arguments juridiques, les condamnations de la Cour concernant les refoulements, les conséquences en termes de sanctions. Pourtant, ces arguments ne paraissent guère avoir plus de prise. Et même ceux qui puisent dans la rationalité instrumentale sont apparemment inopérants : les études démographiques montrent très clairement que le continent européen ne sera pas en mesure, dans dix ou vingt ans, de maintenir son système de production et son système de protection sociale si le nombre d'immigrés

n'augmente pas ; mais il s'agit là d'un argument politiquement inconvenant, quand bien même les démographes et les économistes nous appellent constamment à y réfléchir.

Cette situation ne doit néanmoins pas nous conduire à un sentiment d'impuissance. Nous devons au contraire remettre notre ouvrage sur le métier et répéter inlassablement ces arguments, en rappelant les leçons de l'histoire de notre continent.

Songeons à l'Europe du XIXe siècle, lorsqu'est apparu pour la première fois dans le corps social le germe du racisme qui s'est ensuite développé au cours du XXe siècle. Si ce phénomène s'est produit, c'est parce que l'Europe se sentait à l'époque emportée par la décadence ; elle se considérait sur le déclin et en attribuait la cause à des agents extérieurs venus la contaminer. La source du danger avait été identifiée : elle avait pour nom le mélange des races. Des théories dépourvues de toute valeur scientifique imputaient l'affaiblissement de l'Europe à un facteur de contamination externe. C'est de là que sont nés les idéaux fondés sur la pureté du sang et les politiques d'hygiène raciale censées porter remède à un continent malade. Nous savons l'issue tragique qui en a résulté : nettoyages ethniques et exterminations, morts et destructions. Tout le contraire du réveil d'une nouvelle jeunesse, d'une renaissance européenne!

La renaissance européenne est intervenue lorsque nous avons retrouvé le courage de dire que l'identité de l'Europe ne résidait pas dans le nettoyage ethnique, mais dans la dignité de chaque individu.

Il nous faut donc combattre la propagation d'un sentiment de malaise et de décadence, mais nous ne pourrons le vaincre qu'à la condition d'être en mesure d'ouvrir des perspectives d'avenir.

Voilà tout l'enjeu de la journée d'aujourd'hui – et de celle de demain aussi. Nous réfléchirons, aux côtés d'éminents érudits comme Jean-Paul Fitoussi et Olivier De Schutter, à la nécessité de délaisser les politiques d'austérité et de relancer les politiques d'investissements publics dans la culture, dans la recherche et dans les infrastructures, afin de favoriser le redémarrage d'une phase de croissance, c'est-à-dire d'une période tournée vers le futur. Pour ce faire, nous devrons réussir non seulement à modifier nos politiques sociales et économiques, mais aussi à redonner vie à cet instrument exemplaire qui a joué un rôle déterminant dans l'affirmation des droits sociaux.

La défense des droits sociaux est en effet le fruit d'idées pour lesquelles certains se sont passionnés et qui ont, à partir de là, été traduites en institutions et en pratiques sociales. Il nous faut retrouver ces idées et la passion qu'elles inspirent. Nous nous sommes souvent penchés ces derniers mois, au sein de l'Assemblée parlementaire, sur la lutte contre le terrorisme, sur les biographies de ces combattants étrangers (les *foreign fighters*), et nous avons remarqué que ces jeunes embrassent, à un âge très tendre, des idéaux auxquels ils adhèrent avec une force telle qu'ils en arrivent à combattre et à sacrifier leur vie et celle d'autrui pour les défendre. Ce sont des idéaux qui font fausse route, des pratiques que nous jugeons criminelles, mais nous n'en sommes pas moins frappés par la force avec laquelle ils animent ceux qui les portent.

Peut-être devrions-nous, nous aussi, réussir à mettre en œuvre non seulement de bonnes politiques, mais également de bonnes idées qui soient capables de mobiliser, d'instiller un esprit d'ouverture et un sentiment d'espérance, de faire comprendre qu'il existe quelque chose qui mérite que l'on donne un peu de soi-même. Cet idéal ne consiste pas à ôter la vie d'autrui, mais à donner à tous la possibilité de vivre dans la paix, la liberté et la justice. C'est là le modèle de vie que l'Europe a su bâtir et que nous nous devons de préserver et de transmettre aux générations futures.

Je vous remercie.

Sílvia Eloïsa BONET
Membre du Conseil Général d'Andorre, Rapporteure de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur « le Processus de Turin: renforcer les droits sociaux en Europe »

Conclusions

Remarques préliminaires

Cette Conférence interparlementaire a été organisée dans le cadre du Processus de Turin grâce auquel les différentes parties prenantes européennes souhaitent apporter une réponse aux défis sociaux et démocratiques actuels.

Par rapport aux autres institutions européennes, le Conseil de l'Europe a une mission particulière et une responsabilité spéciale car c'est la matrice institutionnelle de toutes les initiatives qui visaient à unir l'Europe et qui ont abouti à la création de l'Union européenne. Nous avons plus que jamais besoin d'une Europe unie, attachée à développer les valeurs juridiques et éthiques communes que représentent les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit.

En tant que parlementaires, nous devons promouvoir le respect des droits fondamentaux et de la démocratie parmi nos pairs et apprendre les uns des autres afin de servir nos concitoyens. C'était précisément l'objectif de la Conférence interparlementaire de Turin. Nous devons prendre des mesures pour protéger la vie et la dignité des citoyens et renforcer notre unité en adhérant à des instruments communs tels que la Charte sociale européenne qui consolide le tissu social de notre civilisation.

Mesdames et Messieurs, chers collègues,

Ce matin, à l'ouverture de notre réunion distincte de la sous-commission de l'Assemblée parlementaire sur la Charte sociale européenne, notre Présidente, ma collègue Tuur Elzinga, nous a rappelé à tous que les droits sociaux étaient des droits humains fondamentaux. Seules la jouissance des droits socio-économiques et l'inclusion sociale permettent aux citoyens d'exercer pleinement leurs droits civils et politiques, leurs droits fondamentaux donc. C'est en rappelant à tous ce fait essentiel que je voudrais conclure cette conférence.

Ces dernières années, l'Assemblée parlementaire a pris des mesures ciblées pour soutenir la promotion et le suivi de la mise en œuvre de la Charte, tant en termes législatifs que politiques. Elle l'a fait notamment grâce à des séminaires annuels de renforcement des capacités qui ont eu beaucoup de succès et ont été appréciés des parlementaires qui y ont assisté.

Toutefois, je suis convaincue qu'il faut encore intensifier l'action parlementaire. Je suggère qu'au niveau de l'Assemblée parlementaire et pour les délégations et les membres qui participent régulièrement à nos débats à Strasbourg et à Paris, nous consacrions davantage de temps à des échanges formels sur les progrès réalisés dans les différents pays. Une fois par an, nous pourrions avoir un échange mutuel sur les questions suivantes :

- Quels progrès ont été accomplis au niveau législatif, c'est-à-dire en termes de ratification de la Charte sociale européenne ou d'autres articles de la Charte (à savoir en levant certaines réserves existantes) ?

- Quels progrès ont été réalisés en termes d'action politique, c'est-à-dire comment, concrètement, les garanties en matière de droits sociaux ont-elles été améliorées dans certains domaines ou pour certains groupes de population ?

- Quels moyens ont été mis en œuvre pour obtenir ces résultats, autrement dit quels étaient les obstacles à une garantie pleine et entière de certains droits et comment ont-ils été surmontés ?

S'agissant de la Charte sociale européenne, l'importance du lien avec l'Union européenne et la législation communautaire est régulièrement soulignée. En ma qualité de rapporteure sur le Processus de Turin, je suis prête à relever ce défi et à veiller à ce que le dialogue entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen soit renforcé. Plus tôt dans la journée, j'ai eu le plaisir de discuter avec ma collègue Laura Ferrara du Parlement européen et je serais heureuse si nous pouvions lancer, cette année, un échange et un dialogue substantiels entre nos deux institutions européennes.

Pour conclure les débats d'aujourd'hui, permettez-moi aussi de partager avec vous certaines des idées essentielles que j'ai retenues des discussions de cet après-midi et des communications faites par les divers hauts représentants ici présents, sans chercher, néanmoins, à être exhaustive :

- M. Fassino, maire de Turin, tout en montrant dans quelle mesure les droits sociaux sont une préoccupation pour les autorités locales comme la municipalité de Turin, a rappelé que les droits sociaux sont très souvent inscrits dans les législations nationales et parfois même dans les constitutions mais que leur application est fortement influencée par le contexte socio-économique particulier. La législation est, par conséquent, une première étape ; son application doit être la seconde étape.

- M. Marazziti, qui s'est exprimé au nom de la Chambre des Députés italienne, nous a rappelé qu'en tant que parlementaires, nous avions très concrètement une responsabilité spéciale s'agissant de garantir à long terme l'exercice effectif des droits sociaux dans le contexte national et en réponse à des défis d'actualité comme la crise des réfugiés.

- M^{me} Battaini-Dragoni, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, a mis en lumière le changement de paradigme qui se dessine. Alors qu'aujourd'hui, nous nous efforçons d'accueillir de nombreux réfugiés et migrants et de leur fournir les services d'urgence nécessaires, demain les principaux défis à relever consisteront à assurer leur insertion sociale et à leur offrir des emplois décents, une éducation, un logement et des services sociaux tout en luttant contre la xénophobie et la discrimination. Nous, parlementaires, jouons un rôle crucial en définissant les enjeux prioritaires et en manifestant résolument la volonté politique de garantir à tous des droits sociaux tout en donnant à nos concitoyens l'assurance que ces mesures ne représentent pas une menace pour leur bien-être. Nous comptons au nombre des principaux acteurs de la construction de sociétés réellement inclusives.

- M. Nicoletti, chef de la délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire, nous a rappelé que ce ne sont pas les menaces extérieures qui sont les plus dangereuses mais les déséquilibres internes qui divisent nos pays. Le Conseil de l'Europe et ses

47 parlements ont la responsabilité particulière de garantir l'unité de l'Europe à tous les échelons – pour tous les citoyens sur son territoire, quels que soient leur appartenance sociale ou leur niveau de revenus – en favorisant la pleine application du système conventionnel de la Charte sociale européenne, y compris de ses textes de base et de ses divers protocoles et notamment de son système de réclamations collectives.

Séance 1 : Relever les défis d'aujourd'hui (sortie de crise, mondialisation, intégration européenne etc.) : quel rôle pour les droits sociaux fondamentaux ?

- Mme Laura Ferrara, présidente et modératrice, a mis en lumière les enjeux essentiels en matière de droits sociaux, à savoir :

  - Le développement économique devrait être le résultat d'un vaste processus social et économique garantissant les droits sociaux afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de renforcer la protection des groupes les plus vulnérables et d'éviter la diminution des protections sociales ;
  - Combattre l'exclusion sociale et la pauvreté ;
  - Fixer des niveaux de droits minimums ;
  - Protéger les plus vulnérables.

- Au cours du débat, les intervenants ont mis en avant les points suivants :

  - M. Narychkine, Président de la Douma d'Etat, a présenté les principales réalisations en matière de politique sociale dont le coup d'arrêt porté au déclin démographique grâce à des programmes sociaux ainsi que les problèmes qui restent à régler dans la Fédération de Russie. La crise des réfugiés est une urgence mais y répondre est aussi un devoir humanitaire. Le contexte international et notamment les accords commerciaux représentent une menace pour la souveraineté parlementaire et les intérêts sociaux des citoyens tels qu'ils sont garantis par la Charte sociale européenne.

  - M. Farrugia, Président du Parlement de Malte, a rappelé la nécessité de rétablir la confiance au niveau international et d'avoir une vision commune afin de maintenir la paix dans le Bassin méditerranéen et de s'attaquer au défi que pose la crise des réfugiés qui pourrait aussi être considérée comme une occasion d'affirmer nos valeurs communes. Il a, en outre, souligné l'importance d'orienter les bénéfices de la croissance économique vers la lutte contre la pauvreté, estimant qu'il s'agit d'un devoir moral qui transcende les divisions politiques.

  - M. Aydin, Vice-Président du Parlement turc, a affirmé l'engagement de son pays à respecter les valeurs fondamentales garanties par le Conseil de l'Europe et la Charte sociale européenne, en tant que deuxième instrument de l'Organisation par ordre d'importance, avant de qualifier la crise des réfugiés de plus grande crise que l'Europe ait eu à affronter ces dernières années ; il a souligné que la Turquie s'employait à accueillir un grand nombre de réfugiés de Syrie et a appelé les pays européens à manifester leur solidarité.

  - M^{me} Jarvinen, Représentante du Parlement finlandais, a émis le vœu que les participants à la conférence parviennent à la conclusion que l'instauration d'une société égalitaire demeure une aspiration européenne et que le dialogue européen sur les politiques sociales soit maintenu ;

- M^me^ Pettersson, Représentante du Parlement suédois, a fait observer qu'il fallait accueillir les réfugiés en Europe et qu'un afflux de population était nécessaire pour que les pays européens restent forts mais que les capacités d'accueil des Etats, pris individuellement, étaient limitées ;
- M^me^ Veselova, Représentante de la Verkhovna Rada de l'Ukraine, a rappelé la situation dans son pays en insistant sur l'importance de veiller au plein respect des droits sociaux de l'ensemble des citoyens, dont les personnes déplacées à l'intérieur du territoire. L'Ukraine continuera à coopérer pour favoriser l'acceptation de nouvelles dispositions de la Charte, promouvoir le Processus de Turin et mettre en œuvre le Plan d'action national sur les droits sociaux qui comprend également des mesures visant à renforcer la sécurité sociale.

Séance 2 : Comment améliorer le niveau d'acceptation de la Charte sociale européenne et de ses dispositions ? Quel rôle pour les parlements nationaux ?

- Mme Elzinga a rappelé les défis à relever, à savoir :

  - La nécessité de prendre des mesures politiques pour améliorer les droits sociaux de tous les citoyens ;

  - Le fait que la principale différence entre les systèmes mondiaux en matière de droits sociaux (entre les Etats-Unis et l'Europe, par exemple) réside dans le « salaire social » : les conditions de travail, le congé de maladie, le droit aux congés, le congé de maternité, les pensions de retraite, l'égalité de traitement s'agissant des emplois à temps partiel, l'accès aux soins de santé et l'éducation figuraient au nombre des acquis européens à protéger.

- Les principaux arguments mis en avant au cours du débat étaient les suivants :

  - Mme Matrai, Vice-Présidente du Parlement hongrois, a rappelé qu'il fallait garantir l'égalité d'accès aux services publics pour tous les citoyens, y compris les membres de minorités nationales ou ethniques comme les Roms qui devraient bénéficier des mêmes droits ;

  - Mme Kasimati, Représentante du Parlement grec, a fait remarquer que les restrictions budgétaires et l'austérité mettaient en danger la démocratie et a appelé les parlements à concevoir des programmes sociaux essentiels pour lutter contre la pauvreté ; elle a, en outre, relevé les contradictions qui existent entre les mesures économiques prises par l'Union européenne et la Charte sociale européenne ; ces mesures provoquent une aggravation des inégalités dans toute l'Europe ; les droits sociaux ne sont pas négociables ;

  - Mme Doucet, Représentante de l'Assemblée nationale française, a fait état des mesures nationales prises pour améliorer la garantie des droits sociaux, notamment par l'égalité d'accès à l'éducation et aux soins de santé.

En ma qualité de Députée du Parlement andorran, j'espère qu'une fois de retour dans nos pays respectifs au terme de la conférence d'aujourd'hui, les idées formulées par certains de nos collègues constitueront pour nous tous une source d'inspiration et que nous parviendrons à faire progresser les droits sociaux, en réponse à la fois aux problèmes d'actualité liés à la présente crise des réfugiés et à quelques-uns des problèmes à plus long terme en rapport avec la garantie de droits sociaux égaux pour tous les Européens. Nous devons prendre des mesures au sein de nos parlements

nationaux respectifs et encourager nos gouvernements à faire en sorte que la Charte sociale révisée soit prochainement ratifiée, quand ce n'est pas encore le cas, et qu'un plus grand nombre de ses dispositions ainsi que le système de réclamations collectives soient acceptés.

Enfin, permettez-moi d'ajouter que j'ai l'intention de prendre en compte les conclusions de la présente conférence dans mon rapport sur le Processus de Turin de manière à ce que l'Assemblée parlementaire consacre un débat aux problèmes identifiés et aux arguments avancés. En outre, je préconise que nous poursuivions nos échanges interparlementaires sur la Charte sociale européenne en continuant à associer les présidents des commissions des affaires sociales et des droits sociaux des parlements nationaux, les membres de l'Assemblée parlementaire ainsi que les membres du Parlement européen ; j'espère donc sincèrement vous revoir tous lors d'une prochaine réunion.

En qualité de membres du Conseil de l'Europe, nous avons une responsabilité majeure, celle de promouvoir tous les droits humains dans leur indivisibilité et leur interdépendance et de veiller à ce qu'ils deviennent réalité, protégeant ainsi la dignité de l'ensemble des citoyens européens. La défense des droits sociaux restera essentielle à la démocratie et au renforcement de la cohésion sociale, tant au niveau national qu'européen.

Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe

18 mars 2016

Discours officiels et interventions

Piero FASSINO
Maire de Turin, Italie

Allocution d'ouverture

Je tiens tout d'abord à vous remercier de votre présence. Il y a un an, ici même à Turin, le Conseil de l'Europe organisait une Conférence consacrée à la Charte sociale européenne et à sa nécessaire relance. La Charte sociale a toujours été, depuis sa signature à Turin le 18 octobre 1961, une source de droit fondamentale dans la vie des pays démocratiques, en particulier celle des 47 Etats qui forment le Conseil de l'Europe.

Il y a un an, les discussions et réflexions concernant le caractère central des thèmes abordés par la Charte sociale européenne, en particulier les droits sociaux, ont conduit les participants à décider de mettre sur pied un Forum – ce Forum de Turin pour lequel nous sommes précisément réunis aujourd'hui –, dont ils ont voulu qu'il soit un organe permanent qui puisse se pencher sur ces questions, les approfondir et en débattre.

Nous sommes donc venus honorer ici l'engagement pris voici un an. Un engagement qui a aussi donné lieu, hier, à la tenue d'une Conférence interparlementaire à laquelle ont pris part les présidents, ou leurs représentants, des commissions des affaires sociales des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

Je voudrais remercier Mme Gabriella Battaini Dragoni, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, transmettre au Forum les salutations de M. Thorbjorn Jagland, le Secrétaire Général de l'Organisation, et exprimer bien évidemment ma reconnaissance à M. Michele Nicoletti, Président de la délégation parlementaire italienne auprès du Conseil de l'Europe, qui a prononcé une allocution hier et qui prendra également la parole aujourd'hui. Permettez-moi aussi d'adresser mes remerciements à tous les parlementaires qui ont participé hier à nos travaux et qui, pour beaucoup, seront encore avec nous aujourd'hui pour le Forum. J'aimerais aussi remercier tout spécialement MM. Jean-Paul Fitoussi et Olivier De Schutter, qui nous présenteront des rapports dont nous pourrons ensuite débattre.

Qu'attendons-nous de ce Forum ? Nous sortons de plusieurs années de crise économique et sociale particulièrement aiguë, et nul n'ignore que ces temps de crise sont toujours ceux au cours desquels les droits, leur exercice et leur protection sont mis à mal ou risquent d'être ébranlés. Les crises économiques et sociales fragilisent l'emploi – et les revenus -, et rendent les garanties et les droits plus incertains et plus précaires. C'est d'autant plus paradoxal que la raison nous porterait à croire qu'en période de crise, il faudrait au contraire renforcer les droits, car la demande de protection et de soutien est plus marquée chez ceux qui sont plus vulnérables. Mais nous savons bien que les dynamiques du développement ne reposent pas seulement sur la raison et que d'autres dynamiques, nettement plus complexes, commandent l'économie, les répercussions sociales des processus économiques ainsi que les comportements individuels et collectifs. C'est là ce qui explique que les phases de crise économique et sociale sont celles où les droits et leur protection courent de plus grands risques. Il faut donc user de tous les instruments disponibles et opérer des choix politiques susceptibles de parer à ces risques et d'amener les citoyens à pouvoir en réalité compter sur des garanties et des dispositifs d'accompagnement qui leur permettent d'exercer pleinement leurs droits sociaux.

Le fait que les droits sociaux soient inscrits dans les textes constitutionnels atteste de leur nature fondamentale. Quant à savoir s'ils sont ensuite exercés, c'est une autre question. Mais pour ce qui est de leur affirmation, il est clair que les principes de la Charte sociale figurent dans toutes les constitutions des pays démocratiques. Il s'agit là d'une reconnaissance certaine du caractère central de la Charte et des droits qu'elle contient pour nos sociétés.

La perception du rôle de plus en plus fondamental que jouent ces droits dépend aussi des processus, des trajectoires de la croissance économique et civile dans chaque société. Nous nous sentons aujourd'hui, bien plus que par le passé, dépositaires de droits sociaux. La récente revendication de la pleine et entière égalité entre les hommes et les femmes en est un exemple, qui nous rappelle d'ailleurs qu'il nous faut à présent la concrétiser dans tous les contextes sociaux.

Je pense aussi à la place centrale qu'occupent désormais, dans la vie de chaque collectivité, la protection de l'enfance et les politiques y afférentes. Nous sommes de plus en plus sensibles aux garanties qui doivent entourer l'exercice d'une activité professionnelle. Nous comprenons tous mieux, à présent, la nécessité de protéger la dignité du travail, y compris dans les formes nouvelles que revêt aujourd'hui son exercice, en particulier celles qui privilégient mobilité et flexibilité. Cela signifie qu'un travail est digne lorsque l'intégrité physique et psychique du travailleur est respectée, quand les tâches qu'il exécute sont reconnues sur le plan professionnel, contractuellement protégées et correctement rémunérées.

Je songe par ailleurs au problème qu'ont fait ressortir les préoccupations et priorités politiques de ces dernières années, à savoir celui que posent les communautés multi-ethniques, multiculturelles et multireligieuses, problème devenu particulièrement grave avec l'arrivée de migrants qui, pour des raisons économiques ou à la suite de conflits, affluent vers nos pays. Tout ceci nous rappelle, une fois encore, le caractère central des droits sociaux, la nécessité de les garantir à tous, et le rôle de premier plan que joue la Charte comme instrument de gouvernance quotidienne pour affronter les questions qui agitent, au jour le jour, nos sociétés.

Telles sont, en synthèse, les considérations qui nous ont amenés à penser que ce Forum pouvait s'avérer extrêmement utile en ce qu'il pourrait constituer une structure qui donnerait peu à peu la possibilité d'observer le rapport entre les dynamiques économiques et sociales qui affectent notre continent (et le monde entier) et les droits sociaux qui président aux destinées de nos sociétés. Une structure qui permettrait de comparer diverses problématiques et expériences, et de tirer de cette analyse des propositions pour renforcer et consolider les droits sociaux. Cela se justifie plus encore en ce moment où la crise que traverse la planète et qui frappe très durement l'Europe depuis plusieurs années ne se borne pas à affaiblir les garanties et les droits, mais induit aussi dans une frange de l'opinion publique – celle qui est la plus exposée aux risques – des comportements et orientations qui peuvent aisément céder le pas à des élans populistes, à des replis nationalistes, à des emmurements égoïstes. Ces phénomènes sont déjà bien présents et diffus dans plusieurs pays d'Europe. Avec la crise, d'aucuns semblent avoir oublié, ces dernières années, que l'intégration européenne est d'une importance capitale pour les politiques de défense des droits.

On a vu au contraire une partie de l'opinion se laisser gagner par l'idée que le fait de se refermer et de se replier sur soi serait un meilleur rempart. Quelle illusion ! En se faisant plus petit, on finit simplement par être plus petit, mais on ne se défend pas mieux. En se refermant sur soi, on ne fait que se replier sur ses propres problèmes et contradictions. Pour autant, cette illusion existe, et continue d'être alimentée. Voilà pourquoi il faut aller de l'avant et apporter sur ce terrain une réponse positive : c'est là tout le sens de la relance de la Charte et de l'exercice des droits qu'elle consacre.

Aussi avons-nous baptisé notre Forum « L'Europe repart de Turin ». Car c'est en repartant du caractère central des droits sociaux et de leur affirmation qu'il est possible de concevoir des réponses pour les citoyens, pour les plus vulnérables d'entre eux avant tout, qui puissent les éloigner des illusions populistes ou de la tentation du repli sur soi.

Le Forum nous semble donc d'une très grande actualité et en rapport avec les questions qui sont au cœur de nos préoccupations quotidiennes ; nous sommes certains que de ces réflexions jailliront des idées qui seront utiles pour notre action.

Gabriella BATTAINI-DRAGONI
Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe

Allocution d'ouverture

J'ai le très grand plaisir de vous souhaiter la bienvenue à notre Forum sur les droits sociaux.

Le Conseil de l'Europe, que je représente, est la plus grande organisation européenne de défense des droits de l'homme.

Nous partons d'un principe très simple : les droits sociaux font partie intégrante des droits de l'homme.

Les droits civils et politiques constituent un préalable fondamental pour garantir la liberté. Toutefois, pour que la liberté soit exercée, que la dignité humaine soit réalisée au plein sens du terme, il faut que beaucoup d'autres conditions soient satisfaites. La vraie liberté, c'est de pouvoir agir en toute autonomie, de pouvoir se déterminer individuellement, de savoir saisir les opportunités et faire des choix, de concrétiser son potentiel.

Pour ce faire, il est indispensable de pouvoir jouir de ses droits sociaux, à savoir une bonne instruction, un logement adéquat, la possibilité de travailler, la protection sociale pour répondre aux besoins inhérents aux moments critiques dans sa vie et aider les gens à se remettre.

Ces droits sont garantis par la Charte sociale européenne, qui est une sorte de Constitution européenne dans le domaine social, ratifiée à ce jour par 43 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

Et Turin, où la Charte a été signée pour la première fois, en 1961, en est sans doute la patrie spirituelle, pour ainsi dire et pour autant que l'on puisse rattacher une patrie aux conventions internationales.

Il est donc tout à fait approprié que nous nous réunissions ici, pour discuter de l'avenir des droits sociaux dans l'Europe de demain.

Je suis particulièrement heureuse de compter parmi nous deux orateurs de grand talent, les Professeurs Fitoussi et De Schutter, qui nous exposerons leurs points de vue sur ce thème.

Ce thème que nous allons traiter est véritablement complexe.

Nous sommes tous persuadés de l'importance des droits sociaux, comment pourrait-il en être autrement ?

Notre dilemme consiste à trouver le moyen de les concrétiser, alors même que nous sommes dans un contexte économique complexe, où la reprise reste lente et irrégulière, où le cadre économique mondial apparaît incertain, où le chômage reste encore élevé dans beaucoup de pays, où les marchés financiers restent volatils et alors que les tensions géopolitiques dans diverses régions du monde ne favorisent pas la croissance économique et les investissements.

Alors que les finances publiques sont sous pression, comment garantir les droits sociaux pour tous, sans discriminations ?

Comment garantir un bon équilibre entre des politiques budgétaires et fiscales rigoureuses et des réformes structurelles essentielles – y compris les investissements structurels, entre un système bancaire sain et un soutien aux familles et aux entreprises, entre les politiques de renforcement de la demande et celles de soutien de l'offre ; ou encore, comment créer de nouveaux modèles de croissance dans le respect des traditions de chacun des pays ; en bref, comment atteindre notre objectif commun de croissance forte, durable et équilibrée dans le respect des droits économiques et sociaux de tous ?

Dans ce contexte, quel rôle doit être donné à la société civile, aux entreprises, aux travailleurs, et aux institutions internationales ?

Ce sont là des questions urgentes. Pour y répondre, il faudra du leadership et du courage politique sur le plan national, ainsi que des actions concertées sur le plan international.

Les effets anxiogènes, d'un niveau inégalé, des années de difficultés économiques commencent à se faire sentir et sapent la cohésion interne à nos sociétés.

Nombre de nos concitoyens ont adopté un comportement cynique à l'égard de leurs institutions démocratiques et affichent leur ressentiment face à la diversité, à ceux qui, selon eux, sont en train de les priver d'opportunités qui leur reviendraient de droit, à eux et à leurs familles.

Partout, nous voyons des populistes et des xénophobes qui tirent profit de ce climat d'anxiété et de peur, surtout face aux flux de réfugiés qui arrivent en masse dans nos pays.

Notre responsabilité est de ce fait encore plus grande : nous devons appliquer des politiques et des approches qui préservent l'unité et la cohésion dans nos sociétés.

Le respect des droits sociaux est l'antidote qui permet à nos sociétés de demeurer unies et de surmonter les difficultés.

Le respect des droits sociaux restaure et renforce la confiance des citoyens dans leurs dirigeants politiques et dans l'Etat.

Le respect des droits sociaux est l'antidote à l'exclusion sociale, puisqu'il contribue à la réinsertion dans la société des personnes vulnérables et marginalisées.

En bref, le respect des droits sociaux, déjà nécessaire quand tout va bien, l'est d'autant plus en temps de crise et de difficultés économiques.

A mon sens, ce débat se résume à une question : *Dans quelle société voulons-nous vivre et quelle société voudrions-nous construire ?*

Au Conseil de l'Europe, nous sommes fermement convaincus que les sociétés les plus fortes et les plus solides sont celles qui savent mettre à profit tous les talents et qui sont en mesure de préserver une cohésion sociale élevée.

Ce sont des sociétés inclusives, des démocraties inclusives, fondées non seulement sur les libertés politiques et civiles, mais aussi sur les droits sociaux.

Le Conseil de l'Europe s'efforce de faire placer cette ambition au plus niveau de l'agenda politique européen, et a réuni pour cela des représentants des gouvernements, des parlementaires et des professeurs d'université. Hier, nous avons abordé ces thèmes avec des parlementaires venus de nombreux pays européens.

Aujourd'hui, c'est à vous de participer au débat qui suivra les interventions de deux éminents experts qui vont ouvrir la réflexion sur ces thèmes.

Je sous suis très reconnaissante d'avoir consacré une partie de votre temps à cet évènement qui se conclura par la cérémonie de ratification par la Grèce de la Charte social révisée, cérémonie à laquelle participera le ministre grec du Travail, de la Sécurité sociale et de la Solidarité sociale.

Je vous souhaite des travaux fructueux et un débat stimulant.

Jean-Paul FITOUSSI
Professeur en sciences économiques, Institut d'études politiques, Paris

---

Rapport introductif

Merci beaucoup Monsieur le Directeur. A force de dire des bonnes choses sur les orateurs, le public risque d'être déçu. *Sono in crisi perché non so che lingua parlare. Allora, vado a parlare francese ? Va bene*.

Alors les deux orateurs qui m'ont précédé ont parlé d'une voix d'or. Ils ont dit l'essentiel pour ce qui concerne les droits sociaux. Il nous appartient de dire le reste.

Je vais être très critique. Très critique parce que je suis en colère. Je suis en colère de la situation européenne. Je suis en colère que les politiques conduites en Europe vont exactement à l'encontre de ce que souhaitent nos deux orateurs. Mais exactement à l'encontre de ce que souhaitent nos deux orateurs, et pour une raison évidente : quel est le maître mot de la politique économique en Europe ? C'est la compétitivité. Et que signifie la compétitivité ?

Cela signifie réduire davantage que son voisin les coûts du travail et donc, en fait, de façon dérivée, les droits sociaux. Et c'est ce que l'on appelle « réforme structurelle ». Pourquoi appelle t'on ça la réforme structurelle ? Comme elle appartient au passé, au lointain passé, pour essayer de s'exonérer de cette responsabilité-là de parcourir à l'inverse le cours de l'histoire, on dit que les politiques structurelles sont modernes, que les politiques de démantèlement des droits sociaux sur le marché du travail sont modernes, alors que de fait, elles sont archaïques.

Alors, pourquoi en est-on arrivé là ? J'ai ma thèse là-dessus : je crois qu'il n'y a pas d'Europe, il n'y a pas suffisamment d'Europe. Je suis désolé de vous le dire, mais je suis un fédéraliste. Je crois que l'Europe ne pourra régler les problèmes de notre temps, être présente dans le monde, imprimer sa propre géopolitique, que si elle avait un gouvernement. Autrement, ce serait la seule région du monde à ne pas avoir de gouvernement.

Alors, s'il n'y a pas de gouvernement, comment protéger les droits sociaux. Si la dynamique de leur évolution est portée par la compétitivité, comment protéger les droits sociaux ? Je ne sais pas trop. Je ne sais pas trop comment nous pouvons faire cela. On a cherché dans toutes les directions et la première, celle qui m'apparaît la plus féconde, est celle de montrer que la cohésion sociale est un facteur de productivité, que la productivité globale dans les sociétés cohésives, que la productivité globale dans les sociétés unies et inclusives, est un facteur de productivité. C'est-à-dire est un facteur qui réduit les coûts de fonctionnement du secteur privé. Alors, au lieu de rechercher cette cohésion sociale, on réduit les droits sociaux et donc on perd d'une main ce que l'on souhaitait gagner de l'autre. Il y a différentes thèses qui s'affrontent sur le sujet mais je suis persuadé que la thèse de la solidarité est la thèse gagnante, est la thèse la mieux justifiée par l'Histoire.

Rappelons-nous des Trente Glorieuses. Les 'Trente Glorieuses' ont été les années de construction de notre système social, pas de déconstruction de ce système social, et ce furent les années où la productivité globale et la productivité du travail dans l'économie a le plus augmenté. Mais la productivité implique l'investissement et actuellement, nous dit-on, les Etats sont impécunieux et ne peuvent pas investir. Mais pourquoi ne pourraient-ils pas investir ? Parce qu'ils ne peuvent pas

emprunter. Et pourquoi ne peuvent-ils pas emprunter quand le taux de l'emprunt est égal à 0, ou même négatif ? Ca, personne n'a pu me le dire, répondre à ma question.
Or les droits sociaux sont des éléments fondamentaux du bien-être des citoyens, du bien-être des populations. Il y a des déterminants objectifs du bien-être, comme nous l'avons montré avec Stiglitz et Sen, dans différents travaux, il y a des déterminants objectifs du bien-être que sont, évidemment, l'emploi, mais l'emploi décent, pas l'emploi précaire, que sont la sécurité économique, la sécurité tout court, que sont aussi l'environnement, et la santé. Je lie l'environnement et la santé parce que dans le présent, indépendamment de la question de la soutenabilité de notre développement, l'environnement et la santé sont liés. Il suffit de constater ce qu'il advient à nos enfants lorsqu'ils vivent dans des villes polluées. Ils sont tous asthmatiques, et nous le sommes aussi, nous devenons tous allergiques. Donc, il y a des déterminants fondamentaux du bien-être que seuls les droits sociaux peuvent maintenir. J'oubliais l'éducation évidemment. L'éducation est un déterminant fondamental du bien-être.

Alors, que recherche-t-on en réalité ? Cherche-t-on la croissance la plus élevée ou recherche-t-on le bien-être le plus élevé ? Je ne dis pas que ces deux éléments sont contradictoires, mais il faut bien comprendre que si nous assurons le bien-être, nous assurons du même coup la croissance. Pourquoi ne nous ne recherchons pas la croissance la plus élevée comme objectif unique ? Parce que la croissance ne nous dit rien sur la situation des gens, sur le degré d'égalité, sur leurs droits sociaux. Vous pouvez avoir une croissance très forte, en tout cas plus forte qu'en Europe, ce n'est pas difficile, vous me direz, mais une croissance forte aux Etats-Unis accompagnée d'une augmentation absolument terrifiante des inégalités. Cette augmentation des inégalités fait qu'en réalité cette croissance ne profite seulement qu'à 1% de la population, ou pour ne pas exagérer, qu'à 10% de la population, de façon dégressive. C'est à dire qu'elle profite d'abord au 1%, ensuite un peu moins au deuxième centile, etc. Mais ce qui nous intéresse, c'est la croissance qui profite au plus grand nombre. Une croissance qui ne profite qu'à un tout petit nombre ne nous intéresse pas du tout comme objectif social, comme objectif de nos pays.

Nous cherchons au contraire une croissance qui assure l'égalité des populations devant l'avenir, si je puis dire. Il y a une chose qui est chevillé à l'esprit des familles, c'est que le sort de leurs enfants soit meilleur que celui qu'elles ont connu. Ça, c'est une banalité. Aujourd'hui, la déconstruction des droits sociaux fait que l'avenir des familles n'est même plus assuré puisqu'on ne sait pas quel type de pension les travailleurs vont toucher lorsqu'ils seront vieux. Donc on a créé une double incertitude : une incertitude sur la génération présente elle-même et une incertitude sur les générations à venir. C'est quelque chose d'assez terrible. Et c'est quelque chose qui touche au cœur, ce qui me semble être le plus important, la démocratie.

La démocratie est une combinaison de principes contradictoires, enfin, nos démocraties. Le suffrage censitaire, assuré par le marché, un euro, une voix, et le suffrage universel, assuré par la démocratie, une personne une voix. Ces principes contradictoires impliquent que la bonne gestion d'une démocratie de marchés est une gestion qui implique en permanence la recherche de compromis pour assurer la plus grande égalité des gens devant l'avenir. Il y avait un juge de la Cour Suprême américaine qui, au milieu du vingtième siècle, disait : vous pouvez avoir ou bien une situation où la fortune est concentrée entre les mains d'un petit nombre, ou bien la démocratie, mais vous ne pouvez pas avoir les deux en même temps. Et je pense qu'il avait raison. Or quelle est la situation où nous conduisent les politiques suivies par nos gouvernements ? Cette situation est une situation de quasi disparition de la classe moyenne, c'est à dire du support le plus important de la démocratie.

Ce que nous percevons, c'est un glissement vers le bas de la classe moyenne, et un enrichissement toujours plus important de la partie la plus faible de la population. Alors, cette évolution conduit naturellement à la fin de la démocratie, nous le savons. Pourquoi naturellement à la fin de la

démocratie ? Nous le voyons. Que signifie la montée des extrémismes ? Que signifie la montée de Trump aux Etats-Unis ? C'est la même chose. Là aussi aux Etats-Unis 90% de la population ne bénéficie pas du progrès, ne bénéficie pas de la croissance. Nous sommes dans une situation de grave danger encouru par la démocratie. Et cela, je le crois, avec Stiglitz et Sen, est dû au fait que nous ne mesurons pas les variables essentielles de nos économies. Or, ce que nous mesurons, détermine nos actions.

Si j'essayais de représenter très schématiquement le bilan d'une économie, je dirais qu'on y trouverait, au passif, l'endettement – les dettes privées et publiques – et à l'actif, tout une série de biens capitaux. D'abord le capital intangible. C'est quoi le capital intangible ? Et bien c'est la démocratie. C'est l'adhésion des populations à la démocratie. Ensuite le capital économique privé, le capital économique public, le capital humain, le capital social que nous ne mesurons pas. Le capital naturel que nous ne mesurons pas non plus. Alors, peut-on me dire ce que valent les politiques qui tentent de réduire un élément du passif, la dette publique, sur le bilan de la nation ? Bien la réponse est que ces politiques ont pour effet d'affaiblir la richesse de la nation, de réduire la richesse de la nation. Parce que nous l'avons bien vu, nous l'avons expérimenté. Ce que ces politiques ont accompli, c'est de faire grimper le chômage à un niveau inconnu depuis les années 30. Ou même d'avoir dépassé le niveau que nous avions atteint depuis les années 30. C'est-à-dire d'avoir une destruction massive de capital humain.

Nous vivons dans des sociétés vieillissantes et nous sommes confrontés à ce paradoxe qui est que les jeunes, que la valeur des jeunes, du travail des jeunes, est nulle. Alors qu'un étudiant de première année dirait non, ce qui est rare est cher. Les jeunes sont rares, ils devraient être chers. Mais non. Nous détruisons le capital humain. Et nous le détruisons pour longtemps parce que l'on sait que lorsque les jeunes ratent leur entrée sur le marché du travail, cela va durer pendant toute leur carrière, les conséquences de cela vont durer pendant toute leur carrière. Mais on détruit aussi du capital social. Comment peut-on avoir confiance en une société qui accepte, pour diminuer d'un point la dette publique, de réduire de 10 points le capital humain ? Donc le capital social, la confiance réciproque, que se font les agents, et sans lesquels il n'y a pas de croissance véritable - s'il n'y a pas de confiance entre les agents économiques, il n'y a pas de croissance véritable - ce capital social diminue. Alors il est évident que le capital économique, qu'il soit privé ou public, diminue.

Le nombre de faillites n'a jamais été aussi élevé pendant ces crises, et le fait que les infrastructures ne sont pas renouvelées, apparaît évident à tout le monde, que les pouvoirs régaliens des Etats ne sont pas exercés est évident pour tout le monde. Nous n'avons plus d'armée, plus de police, de gendarmerie. Enfin, j'exagère. Mais je vous ai dit que j'étais en colère. Ça signifie que nous sacrifions les droits sociaux fondamentaux à des politiques stupides. Parce que, évidemment, dans un tel contexte, nous n'avons plus rien pour investir dans la préservation de la nature. Comment voulez-vous que l'on maintienne le capital naturel lorsque nous comptons les centimes, enfin j'exagère un peu, mais, les points après la virgule du déficit public, si je puis dire. Vous pensez qu'il est très mal mesuré ?

Alors, la question qui se pose est : combien de temps encore allons-nous continuer de conduire ces politiques ? Et ma réponse est que nous continuerons tant qu'il n'y aura pas de gouvernement européen. Et ma réponse est aussi que tant qu'il n'y aura pas de gouvernement européen, les choses les plus élémentaires, comme par exemple le droit de l'immigration, comme par exemple le droit de vivre dans des frontières sûres et reconnues, n'existeront pas.

Tant que nous n'aurons pas réglé le problème de l'immigration, qui est un problème extraordinairement simple à régler, d'une façon ou d'une autre, au lieu d'accuser les Grecs et les Italiens d'être laxistes, alors qu'ils sont tout simplement humains, et au lieu de partager la charge

des désordres du monde, aujourd'hui, et bien nous décidons de demander à un mercenaire, enfin, excusez-moi, à un pays peu fréquentable, de garder nos frontières. Je dis ce que je pense comme je le pense. Je sais que c'est politiquement très incorrect, mais je le maintien.

Voilà donc où nous conduit la destruction, la déconstruction des droits sociaux. Or aujourd'hui nous avons besoin de construire de nouveaux droits sociaux plutôt que de déconstruire d'anciens droits sociaux.

Nous avons besoin de construire des droits sociaux qui assurent un avenir égal pour les genres, les hommes et les femmes, un droit social qui permette, effectivement, à l'espérance de vie de continuer d'augmenter, un droit social qui permette que les Etats accordent la plus grande attention à l'éducation de ses enfants. Or ce n'est pas ce qui se produit aujourd'hui puisqu'on réduit les budgets de l'éducation. Qui accorde la plus grande préoccupation à la santé, et on l'a vu dans plusieurs pays, ce n'est pas ce qui se produit. L'espérance de vie a baissé en Grèce, je suis désolé. Mais non pas parce que le gouvernement grec a décidé de réduire les dépenses de santé, mais parce qu'on l'a contraint à pratiquer une politique, mais vraiment, d'une dureté incroyable, vis-à-vis des populations.

Alors, c'est ça la modernité ? Je ne le crois pas. Voilà, merci.

Olivier DE SCHUTTER
Professeur de droit à l'Université de Louvain et au Collège d'Europe, Membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies*

Rapport introductif

La Charte sociale européenne par temps de crise

La Charte sociale européenne a été négociée entre 1955 et 1961, dans des circonstances très différentes de celles qui prévalent aujourd'hui. Elle a été mise à jour en 1988, avec un Protocole additionnel complétant le catalogue des droits, puis en 1996, avec la signature de la Charte sociale européenne révisée. Or, son apport est aujourd'hui plus essentiel que jamais. Cela tient d'abord à certaines évolutions contemporaines du droit du travail (I.). Cela tient aussi au contexte de la crise économique, qui a commencé comme une crise financière ouverte en 2008, mais qui a débouché en 2010 sur une crise des dettes souveraines en Europe, obligeant les Etats membres de l'Union européenne en particulier à concentrer leurs efforts sur une réduction de la dette, au risque d'accroître encore les inégalités et de fragiliser le droit à la sécurité sociale (II). Cela tient, enfin, aux difficultés que rencontrent les tentatives d'approfondir l'intégration de l'Union européenne, depuis les élargissements successifs de 2004 et de 2007-2014, et au déséquilibre qui menace de s'installer entre libertés économiques et droits sociaux (III).

Cette contribution n'a évidemment pas la prétention de parcourir, même de manière superficielle, l'ensemble des évolutions qu'a connues l'interprétation de la Charte sociale européenne par le Comité européen des droits sociaux, ce comité d'experts indépendants dont le Protocole de Turin précise qu'il lui revient "[d'apprécier], d'un point de vue juridique, la conformité des législations, réglementations et pratiques nationales avec le contenu des obligations découlant de la Charte pour les Parties contractantes concernées"[4]. Son objectif est plus modeste: il est de mettre en lumière comment la lecture que le Comité a faite de la Charte a permis de confirmer et même de renforcer la pertinence de celle-ci, face à des développements qui ont fondamentalement modifié le paysage du droit social européen depuis l'adoption initiale de la Charte en 1961. Afin de l'illustrer, elle met en avant trois transformations majeures dont nous avons été les témoins au cours des deux décennies écoulées, afin de les rapporter à la jurisprudence qu'a développée le Comité européen des droits sociaux.

I. Les mutations du droit du travail et la Charte

L'importance du rôle de la Charte sociale européenne s'aperçoit d'abord si l'on tient compte des évolutions structurelles qu'a connues le monde du travail. En 1961, l'impression qui dominait était celle d'un progrès continu des conditions de vie et de travail. Les traités européens en attestent d'ailleurs, qui mentionnent celui-ci comme un des objectifs de l'intégration européenne d'après-

* Les prises de position exprimées dans ce texte, tiré de l'intervention orale faite lors du Forum de Turin, le sont à titre personnel et n'engagent pas le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

[4] Article 3 du Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne, signé à Turin le 21 octobre 1991 (S.T.E., n° 142) (introduisant une reformulation de l'article 24 de la Charte sociale européenne). Bien qu'il ne soit jamais entré en vigueur, les engagements figurant dans le Protocole de Turin ont été mis en oeuvre dans toute la mesure où ceci n'exigeait pas une révision formelle de la Charte, c'est-à-dire dans le respect des textes existants. Il clarifie notamment la répartition des tâches entre le Comité européen des droits sociaux et le Comité gouvernemental.

guerre; et la Charte sociale européenne s'en fait elle-même l'écho[5]. Depuis une vingtaine d'années cependant, cette vision optimiste des origines a cédé la place à une inquiétude sourde, selon laquelle les acquis sociaux sont remis en cause par la mondialisation et par les évolutions démographiques qui menacent la viabilité de nos systèmes de sécurité sociale[6].

1. La montée des inquiétudes

Ces craintes sont d'abord suscitées par l'évolution de l'entreprise elle-même. Alors que les années 1960 et 1970 étaient caractérisées par une intégration verticale toujours plus poussée et l'émergence des grandes entreprises multinationales[7], une autre évolution vient, depuis les années 1980, contre-balancer celle-là. L'entreprise fonctionne de plus en plus en réseau: travaillant par sous-traitances en cascade, avec des firmes très spécialisées dans la fourniture de certains biens ou services entrant en jeu dans le processus de production, celui-ci étant segmenté entre un nombre important d'acteurs.

Cette parcellisation du processus de production a des conséquences clairement identifiables sur la responsabilité de l'entreprise. L'entreprise qui coordonne le processus de production (et qui, à la limite, ne produit rien elle-même, mais entretient sa marque et explore des marchés) limite au maximum les risques liés aux évolutions de la demande. Elle ne s'engage pas dans le long terme vis-à-vis de ses fournisseurs, qui assument la part essentielle du risque. Quant à l'entreprise qui fournit des biens et des services, elle externalise les contraintes. Mais la situation de dépendance dans laquelle elle se vis-à-vis du donneur d'ordre, paradoxalement, renforce sa position vis-à-vis des syndicats, dont elle peut toujours exiger plus d'efforts compte tenu de la mise en concurrence des différents fournisseurs au sein d'un même groupe, et compte tenu de la fragilité des débouchés pour ses produits. On assiste ainsi à une double déresponsabilisation: c'est sous ces deux angles que l'entreprise crée les conditions de sa propre irresponsabilité vis-à-vis des travailleurs.

Parallèlement, la libéralisation du commerce et de l'investissement vient transformer le rapport de forces entre employeurs et travailleurs. L'abaissement des obstacles aux échanges et à la circulation des capitaux est un phénomène mondial, en accélération depuis le milieu des années 1980. Mais il est plus approfondi encore, naturellement, au sein de l'Union européenne. Compte tenu de la facilité avec laquelle peut s'exercer la liberté d'établissement des entreprises -- les conditions que la jurisprudence de la Cour de justice met à celle-ci sont relativement faibles[8] --, il est tentant de

[5] L'article 2 § 1 de la Charte sociale européenne (révisée) impose aux Etats ayant accepté cette clause d'aller vers la réduction progressive de la durée de la semaine de travail "pout autant que l'augmentation de la productivité et les autres facteurs entrant en jeu le permettent"; l'article 12 § 3 de la Charte sociale européenne (révisée) les engage à "s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut". Ces formulations sont identiques à celles du texte originel.

[6] Pour un diagnostic plus complet, voir Olivier De Schutter, "Welfare State Reform and Social Rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33(2) (2015), pp. 123-162.

[7] Voir notamment J.K. Galbraith, *The New Industrial State* (Princeton Univ. Press, 1967) (trad. fr. *Le nouvel état industriel* (Paris, Gallimard, 1968, rééd. 1989)).

[8] C.J.U.E., C-212/97, *Centros*, arrêt du 9 mars 1999 (ECLI:EU:C:1999:126) (où la Cour conclut que les articles du Traité de Rome relatifs à la liberté d'établissement "s'opposent à ce qu'un État membre refuse l'immatriculation d'une succursale d'une société constituée en conformité avec la législation d'un autre État membre dans lequel elle a son siège sans y exercer d'activités commerciales lorsque la succursale est destinée à permettre à la société en cause d'exercer l'ensemble de son activité dans l'État où cette succursale sera constituée, en évitant d'y constituer une société et en éludant ainsi l'application des règles de constitution des sociétés qui y sont plus contraignantes en matière de libération d'un capital social minimal", tout en soulignant que "cette interprétation n'exclut pas que les autorités de l'État membre concerné puissent prendre toute mesure de nature à prévenir ou à sanctionner les fraudes, soit à l'égard de la société elle-même, le cas échéant en coopération avec l'État membre dans lequel elle est constituée, soit à l'égard des associés dont il serait établi qu'ils cherchent en réalité, par le biais de la constitution d'une société, à échapper à leurs obligations vis-à-vis de créanciers privés ou publics établis sur le territoire de l'État membre concerné"); et C.J.U.E., C-167/01, *Inspire Art Ltd.*, arrêt du 30 septembre 2003 (ECLI:EU:C:2003:512) (les mêmes dispositions du traité "s'opposent à une législation

recourir au chantage à la délocalisation, voire même de recourir à des stratégies d'optimisation réglementaire en choisissant de s'établir là où les contraintes réglementaires, y compris en matière de droit du travail, sont les moins fortes. L'employeur peut en outre mettre en avant la nécessité d'être compétitif vis-à-vis d'un nombre toujours plus élevé de concurrents réels ou imaginaires, sur des marchés toujours plus étendus. En outre, la financiarisation de l'économie accentue cette pression: les actionnaires attendent des rendements immédiats. Enfin, la rémunération des dirigeants d'entreprises par des stocks-options, donc en fonction des performances boursières de l'entreprise, encourage ceux-ci à privilégier une gestion axée sur la maximisation des profits de court terme.

Prises ensemble, ces évolutions convergent pour exercer une pression à la baisse des droits au travail, affaiblissant les syndicats et réduisant leur pouvoir de négociation. Elles se traduisent notamment par ce que l'on pourrait appeler une fragmentation du salariat.

L'on avait assisté, depuis l'adoption des grandes législations sociales de l'après-guerre, à une uniformisation progressive du statut de salarié. Cette uniformisation se traduisait par la prédominance, dans le contrat de travail, des dimensions relevant du statut du salarié sur celles qui pouvaient relever encore de l'aspect purement contractuel, ou *intuitu personae*, négocié au cas par cas entre le travailleur et son employeur. Dans la plupart des Etats d'Europe, c'est depuis les années 1950 que l'on est définitivement sorti du contrat de louage de services, et les aspects du contrat de travail qui sont réglementés par la loi l'emportent à présent sur tout le reste[9]. L'uniformisation signifie aussi l'intégration au sein du statut uniforme de catégories de travailleurs traditionnellement placés sous un régime dérogatoire. Employés de maison, dockers et marins, travailleurs agricoles, vont peu à peu voir leur situation tomber sous le régime commun du salariat. L'uniformisation du salariat a partie liée avec des taux élevés de syndicalisation: elle est à la fois une conquête des syndicats, et de nature à favoriser un rôle accru des syndicats dans la négociation collective des salaires et des conditions de travail, puisque la prétention des syndicats à la représentativité d'un groupe de travailleurs est évidemment plus aisée à soutenir lorsqu'il s'agit d'un groupe de travailleurs relativement homogène, aux intérêts par conséquent peu ou prou identiques.

Or aujourd'hui, l'on assiste au contraire à une fragmentation du statut du travailleur, que vient à peine recouvrir ce trompe-l'oeil qui consiste dans l'harmonisation progressive des statuts respectifs de l'employé (les "cols blancs", *Angestellte*) et de l'ouvrier (les "cols bleus", *Arbeiter*). Cela se traduit

---

nationale ... qui soumet l'exercice de la liberté d'établissement à titre secondaire dans cet État, par une société constituée en conformité avec la législation d'un autre État membre, à certaines conditions prévues en droit interne pour la constitution de sociétés, relatives au capital minimal et à la responsabilité des administrateurs. Les raisons pour lesquelles la société a été constituée dans le premier État membre, ainsi que la circonstance qu'elle exerce ses activités exclusivement ou presque exclusivement dans l'État membre d'établissement, ne la privent pas, sauf à établir au cas par cas l'existence d'un abus, du droit d'invoquer la liberté d'établissement garantie par le traité CE"). Bien que la jurisprudence ultérieure de la Cour de justice ait apporté par la suite certaines nuances, ces décisions ont largement été perçues par la doctrine comme légitimant l'établissement de sociétés dites "boîtes aux lettres", accentuant la dérégulation compétitive au sein de l'Union européenne: voir W.F. Ebke, 'Centros- Some realties and some Mysteries', *American Journal of Comparative Law*, vol. 48 (2000), pp. 623-660 ; A. Looijestijn-Clearie, 'Centros-Ltd – A complete U-turn in the Right of Establishment for Companies', *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 49 (2000), pp. 621-642 ; W. R. Roth, 'From Centros to Uberseering: Free Movement of Companies, Private International Law and Community Law', *International and Comparative Law Quaterly*, vol. 52 (2003), pp. 177-208 ; M. Siems, 'Convergence, Competition, Centros and Conflicts of Law: European Company Law in the 21st Century', *European Law Review*, vol. 27 (2002), pp. 47-59; S. Deakin, 'Two types of regulatory competition: competitive federalism versus reflexive harmonisation. A law and economics perspective on Centros', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 1 (1999), pp. 231-260; E. Wymeersch, 'The Transfer of the Company's seat in European Company Law', *Common Market Law Rev*., vol. 40 (2003), pp. 661-695 ; C. Kersting and C.P. Schindler, 'The ECJ's Inspire Art Decision of 30 September 2003 and its Effects on Practice', *German Law Journal*, vol. 4 (2003), p. 1277.

[9] Voir la fresque remarquable qu'offre Alain Supiot, *Critique du droit du travail* (Paris, P.U.F., 1994, rééd. "Quadridge", 2002).

en haut de l'échelle des salaires, par des mesures dérogatoires adoptées pour les cadres supérieurs ou dirigeants que l'on prétend soustraire au droit commun de la législation du travail. Le Comité européen des droits sociaux a parfois voulu réagir à cette tendance. En 2001, dans l'affaire *Confédération générale de l'encadrement et Confédération générale des cadres*, il a ainsi constaté que viole l'article 2 § 1er de la Charte sociale européenne (qui encourage la réduction progressive du temps de travail) le système du "forfait jours" prévu pour les cadres dans la loi "Aubry 2" du 19 janvier 2000 sur la réduction négociée du temps de travail[10], une version révisée de la fameuse loi française sur les "35 heures" initialement adoptée en 1998[11]: parce que que la nouvelle version de la loi pouvait conduire à des durées hebdomadaires de travail très excessives pour les cadres (jusqu'à 78 heures de travail par semaine), le Comité a considéré que cette réforme plaçait la France en violation de ses engagements[12].

Mais c'est surtout aux niveaux les moins élevés de la hiérarchie professionnelle que la fragmentation du statut du travailleur s'est fait ressentir, depuis la réforme par l'Espagne du statut des travailleurs par la loi du 2 août 1984 -- une date dont on peut dire, rétrospectivement, qu'elle a signifié un tournant[13]. D'une part, il s'agit par là de créer davantage de flexibilité pour les entreprises, notamment en favorisant la souplesse du licenciement et en allégeant les charges patronales. Une "flexibilisation" ainsi conçue a peu de chances de contribuer à créer de l'emploi: si quelques employeurs peuvent être amenés à recruter plus facilement de la main-d'oeuvre dans la certitude où ils se trouveront de pouvoir licencier en cas de difficulté, ceci est plus que compensé par la tendance des employeurs à recourir au lienciement comme stratégie de réaction aux évolutions, même provisoires, de la demande, au détriment de l'objectif de favoriser le plein-emploi[14]. C'est pourtant dans cette direction que se sont orientées les réformes successives du marché du travail depuis vingt ans, au nom de la lutte contre les "rigidités" du marché du travail qui feraient obstacle à l'augmentation du taux d'emploi. D'autre part, compte tenu des taux d'emploi particulièrement faibles des jeunes travailleurs, les gouvernements européens ont encouragé la création de nouveaux types de contrats de travail (plus précaires, plus flexibles, à temps partiel ou à temps variable) visant à favoriser l'accès des jeunes au marché du travail par des contrats d'apprentissage ou de formation professionnelle. La France en a fourni un exemple caractéristique il y a dix ans, avec le contrat dit de "première embauche" proposé par le gouvernement de Villepin en 2006 pour les jeunes de moins de 26 ans[15].

La conséquence la plus directe de cette fragmentation du statut du travailleur tient dans la brèche qu'elle crée dans l'idée d'une amélioration constante des conditions de vie et de travail, ainsi que dans celle d'une généralisation de la protection que garantit la législation du travail. Mais cette fragmentation en plusieurs régimes -- ce passage d'*un* statut du travailleur à une *pluralité* de statuts plus ou moins précaires -- a aussi des conséquences indirectes: elle aboutit à une division entre

---

[10] Loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, J.O.R.F. n°16 du 20 janvier 2000, p. 975.

[11] Loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, JORF n°136 du 14 juin 1998, p. 9029.

[12] C.E.D.S., récl. n° 9/2000, *Confédération française de l'encadrement CFE-CGC c. France*, déc. sur le bien-fondé du 16 novembre 2001.

[13] Adoptée sous le premier gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez, l'Espagne décide en 1984 de faciliter le recours aux contrats de travail à durée déterminée par l'adoption de la Loi n°32/1984 du 2 août 1984 sur la réforme du statut du travailleur. Voy., parmi beaucoup d'autres études, M. Casas Baamonde et F. Valdes Dal Re, "Les nouvelles formes d'emploi dans la législation espagnole", *Travail et emploi*, vol. 39 (1989), pp. 17-34.

[14] Richard Layard and Stephen Nickell, "Unemployment in Britain", *Economica*. vol. 53 (1986), 210(S): S121-69; Richard Layard and Stephen Nickell, "The Thatcher Miracle?", *American Economic Review*. vol. 79(2) (1989): 215-219.

[15] Le contrat dit de "première embauche" était prévu par l'article 8 de la Loi n° 2006-396 pour l'égalité des chances du 31 mars 2006. Cette clause suscita cependant de vives oppositions et, suite à la forte mobilisation d'une partie de l'opinion, elle fut finalement abrogée par la loi nº 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise, JORF n°95 du 22 avril 2006, p. 5993.

travailleurs, qui fait obstacle à l'action collective, compte tenu de la difficulté croissante de formuler des revendications communes. Le lien entre la consolidation du statut du salariat et des taux élevés de syndicalisation, qui caractérisait les "Trente Glorieuses" de l'après-guerre, se défait. A la place, gagne l'individualisation des parcours et l'instauration de rapports de concurrence entre travailleurs de statuts différents, ainsi qu'entre "insiders", intégrés au marché du travail, et les "outsiders", qui s'en trouvent exclus mais espèrent pouvoir y rentrer notamment par l'instauration de régimes dérogatoires au droit commun[16].

La Charte sociale européenne constitue une boussole essentielle face à ces évolutions que connaît le statut du salarié. Elle définit les limites de cette fragmentation du statut du salarié, qui constitue la caractéristique majeure des évolutions qu'ont connues récemment les droits du travail dans les Etats européens (2.). Et elle garantit le rôle des partenaires sociaux, et du dialogue social qu'ils nouent, afin d'éviter que les contraintes économiques débouchent sur leur progressive marginalisation (3.).

2. La préservation du statut du salarié

Le Comité européen des droits sociaux a d'abord contribué au mouvement d'uniformisation du statut, en jetant le doute sur les régimes dérogatoires de certaines professions: il a ainsi constaté que viole l'article 24 de la Charte (qui garantit le droit à une protection en cas de licenciement) la un loi norvégienne sur les gens de mer, qui autorisait les employeurs à licencier les marins âgés de plus de 62 ans sans devoir motiver leur choix par les aptitudes ou par les nécessités économiques.[17] Mais la Charte a surtout encadré la progressive "flexibilisation" du droit du travail, que la généralisation de la concurrence et les programmes de consolidation fiscale ont encouragée. Au cours du passé récent, la réforme adoptée par la Grèce en 2010, permettant le licenciement sans préavis ni indemnité pour le travailleur en contrat à durée indéterminée au cours de la période probatoire, en constitue un exemple frappant: par une décision du 23 mai 2012, le Comité européen des droits sociaux a constaté que cette réforme débouchait sur une violation de l'article 4 § 4 de la Charte sociale européenne, qui impose le respect d'un "préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi"[18]. Parmi les réformes du marché du travail entreprises par la Grèce afin de faire face aux demandes de ses créanciers suite aux aides qui lui ont été accordées, figurait également l'introduction de "contrats d'apprentissage spécial". Ces contrats sont conclus entre employeurs et jeunes travailleurs (âgés de 15 à 18 ans), sans que ceux-ci bénéficient de plusieurs garanties du droit du travail et de la sécurité sociale; les employeurs ont, d'autre part, la possibilité de recruter pour une première embauche des travailleurs âgés de moins de 25 ans en les rémunérant en-dessous du salaire minimum. Suite à la réclamation n° 66/2011, introduite par plusieurs syndicats grecs, le Comité a abouti à la conclusion que l'introduction de ces "contrats d'apprentissage spécial" aboutit à une violation de l'article 4 § 1er de la Charte, qui garantit "le droit des travailleurs à une rémunération suffisante pour leur assurer, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie décent"[19]. Le Comité considère qu'il est

> possible de payer un salaire minimum moins élevé aux jeunes dans certaines circonstances (par exemple lorsqu'ils suivent une formation d'apprentissage ou sont engagés dans une formation professionnelle). Une telle réduction du salaire minimum peut favoriser l'accès des jeunes travailleurs au marché du travail et peut également être justifiée par une tendance

[16] Sur ces évolutions, voy. notamment Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat* (Paris, Fayard, 1995); et, du même auteur, *La montée des incertitudes: travail, protections, statut de l'individu* (Paris, Éd. du Seuil, 2009).
[17] C.E.D.S., récl. n° 74/2011, *Syndicat FFFS c. Norvège*, déc. sur le bien-fondé sur 2 juillet 2013.
[18] C.E.D.S., récl. n° 65/2011, *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY),* déc. sur le bien-fondé sur 23 mai 2012.
[19] C.E.D.S., récl. n° 66/2011, *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce*, décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012.

> statistique selon laquelle ils encourent en moyenne moins de dépenses que d'autres catégories de travailleurs en ce qui concerne le logement, le soutien familial et les autres coûts de la vie. Cependant, une telle réduction du salaire minimum ne doit pas aller en deçà du seuil de pauvreté du pays concerné.[20]

Sans doute, la Charte sociale européenne n'est-elle pas nécessairement hostile à la coexistence d'un régime général, applicable à la majorité des travailleurs, et de régimes spécifiques applicables à certaines catégories déterminées de travailleurs. Mais cette pluralisation des régimes n'est considérée comme acceptable qu'à des conditions strictes. D'une part, certaines différences de traitement entre catégories de travailleurs pourront être considérées comme non justifiables, et donc discriminatoires[21]. D'autre part, la Charte sociale européenne prévoit en principe que les garanties qu'elle prévoit en matière de droit du travail doivent bénéficier à l'ensemble des travailleurs, sans exception: les régimes dérogatoires sont donc *a priori* suspects. Certes, l'article I de la Charte prévoit-il qu'un certain nombre d'engagements découlant des articles 2 (droit à des conditions de travail équitables), 7 (droit des enfants et des adolescents à la protection), 10 (droit à la formation professionnelle), 21 (droit des travailleurs à l'information et à la consultation au sein de l'entreprise) et 22 (droit des travailleurs de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail dans l'entreprise) de la Charte peuvent être considérés comme remplis dès lors que seront considérés comme remplis dès lors que "ces dispositions seront appliquées, ... à la grande majorité des travailleurs intéressés"[22]. Cependant, le Comité européen des droits sociaux a défini clairement les limites de pareille autorisation: celle-ci "ne peut conduire à une situation où un nombre élevé de personnes, constituant une catégorie déterminée, serait délibérément exclue de l'application d'une règle de droit"[23]. Si des difficultés pratiques peuvent faire obstacle au respect entier des garanties de la Charte -- par exemple, en raison de l'incapacité de l'inspection du travail de garantir le respect de certaines règles dans l'ensemble des secteurs de la vie économique --, et si l'on peut concevoir qu'une convention collective du travail mettant en oeuvre certaines garanties de la Charte ne voie pas son application généralisée à l'ensemble des travailleurs, ceci ne saurait pour autant justifier une politique délibérée du législateur consistant à exempter certaines catégories de travailleurs des règles applicables à tous[24]. La règle est donc celle de l'uniformité des garanties; les exceptions ne seront tolérées que dans des circonstances étroitement définies.

3. La fonction de la négociation collective

La Charte peut aussi orienter les réponses des Etats à la crise économique, par exemple en garantissant le droit à l'information et à la consultation des travailleurs dans le cadre des procédures de licenciements collectifs (article 29 de la Charte) ou en encourageant les Etats à investir dans la

---

[20] Id., para. 60.

[21] La question de la coexistance de différents régimes juridiques recouvrant une identité du contenu des prestations fournies s'est posée, par exemple, dans l'affaire *C.F.D.T. c. France* (récl. n° 50/2008). Cependant, les circonstances étaient peu propices à l'identification d'une discrimination. La question se posait de savoir quel statut reconnaître aux employés civils engagés sous contrat de droit allemand, à la suite de la dissolution des forces françaises stationnées en Allemagne. Le Comité a rejeté l'allégation de discrimination, fondée sur l'article E de la Charte sociale européenne révisée, compte tenu de la différence des situations respectives des personnes engagées sous contrat de droit allemand et sous contrat de droit français.

[22] La même règle figurait à l'article 33 de la Charte sociale européenne de 1961.

[23] C.E.D.S., récl. n° 9/2000, *CFE-CGC c. France*, déc. sur le bien-fondé du 16 novembre 2001, para. 40.

[24] Le Comité rejette dans l'affaire *CFE-CGC* l'argument de la France, d'après laquelle le nombre de cadres concernés par le dispositif contesté contenu das la loi "Aubry 2" (le système du "forfait jours" évoqué plus haut) serait en tout état de cause limité ("la proportion des personnnes concernées par les conventions de forfait en jours par rapport à la population salariée totale n'excèdera pas 5%" (para. 26)). Dès lors que la loi, de manière délibérée, a exclu une partie des cadres des exigences de la loi des "35 heures", la situation n'est pas conforme à la Charte. L'opinion dissidente de M. Stein Evju (que rejoint M. Rolf Birk) vient du reste confirmer cette lecture de l'opinion de la majorité.

formation professionnelle afin de mieux équiper les travailleurs des compétences qu'exige une économie en redéfinition permanente: l'article 10 de la Charte garantit le droit à la formation professionnelle, qui est aussi un élément du droit des personnes handicapées à l'intégration, reconnu à l'article 15. Surtout, la Charte vise à garantir un certain équilibre entre employeurs et travailleurs, dans le cadre du dialogue social -- apport significatif, dans un contexte où la pression sur les travailleurs se fait plus intense.

Certes, la négociation collective ne saurait déboucher sur des résultats contraires aux exigences de la Charte sociale européenne: celle-ci constitue, en ce sens, le socle minimum de droits que travailleurs et employeurs doivent en tout état de cause respecter, venant circonscrire les limites de l'autonomie des partenaires sociaux[25]. Mais, au-delà de ce seuil, le Comité s'est attaché à équilibrer le rapport de forces entre employeurs et travailleurs. C'est une tâche délicate, et sans cesse à reprendre, car fonction du contexte dans lequel le dialogue social se déroule. La jurisprudence issue de la Charte contient deux enseignements principaux à cet égard.

1. D'abord, elle vise à préserver aussi bien le droit d'action collective dans le chef des syndicats, et son effectivité, que la liberté d'association dite "négative": le droit, dans le chef de chaque travailleur individuel, de ne pas se syndiquer, au risque d'appauvrir la représentativité du syndicat et sa capacité à peser dans la négociation collective[26]. Dans l'affaire *Confédération des entreprises suédoises c. Suède* par exemple, une organisation d'employeurs contestait des clauses de monopole syndical à l'embauche (selon le système dit de "closed shop"), que le droit suédois n'interdisait pas -- bien qu'il interdisât le licenciement d'un travailleur en raison de sa non-appartenance à un syndicat. Le CEDS donne raison à l'organisation plaignante au nom de la liberté de choix des travailleurs: "la liberté garantie à l'article 5 de la Charte implique que l'exercice du droit d'affiliation d'un travailleur à un syndicat résulte d'un choix; partant, elle ne peut être décidée par ce travailleur sous l'influence de contraintes qui rendent impossible l'exercice de ce choix"[27].

Ceci ne signifie pas que tout incitant à s'affilier à une organisation de défense de ses intérêts soit, par définition, contraire aux exigences de la liberté d'association. Le CEDS a par exemple refusé de voir une atteinte à l'article 5 de la Charte sociale européenne dans le fait qu'en Finlande, seuls les employeurs affiliés à une organisation patronale pouvaient déroger à certains aspects de la législation du travail par la conclusion de conventions collectives du travail: selon le Comité, un tel dispositif ne porte pas atteinte à la "substance" de la liberté d'association, expression qu'il reprend à la Cour européenne des droits de l'homme[28]. Sans doute peut-on s'attendre à l'avenir à une clarification de cette jurisprudence dans deux directions: en précisant les conditions auxquelles la disproportion entre les deux branches de l'alternative proposée au travailleur ou à l'employeur -- de se faire membre d'un syndicat ou non -- sera telle qu'elle exclut une véritable liberté de choix dans le chef de l'intéressé, ce qui aboutirait à une situation non conforme à l'article 5 de la Charte; et en excluant en tout cas qu'une récompense financière puisse venir influencer le choix du travailleur, ce qui permettrait à l'employeur, en réalité, d'acheter aux travailleurs leur engagement de ne pas se syndiquer[29].

---

[25] CEDS, récl. n° 9/2000, *CFE-CGC c. France*, déc. (à propos de la réduction du temps de travail des cadres dans la loi "Aubry 2" de 2000).

[26] Paradoxalement sans doute, la liberté négative d'association syndicale (le droit de ne pas se faire membre d'un syndicat) est montée en puissance dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, sous l'influence en particulier de la Charte sociale européenne, au cours des années 1980 et 1990, au moment même où les taux de syndicalisation et donc l'influence des syndicats étaient déjà en fort déclin.

[27] CEDS, récl. n° 12/2002, *Confédération des entreprises suédoises c. Suède*, déc. sur le bien-fondé du 15 mai 2003, para. 29. Le Comité a confirmé cette approche dans l'affaire *Bedriftsforbundet c. Norvège* (récl. n° 103/2013, déc. sur la recevabilité du 14 mai 2014).

[28] CEDS, récl. n° 35/2006, Fédération des entreprises finlandaises c. Finlande, déc. sur le bien-fondé du 16 octobre 2007, para. 29 (citant Cour eur. D.H., *Gustafsson c. Suède*, arrêt du 25 avril 1996).

[29] Voy. en effet Cour eur. D.H., *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 2 juillet 2002.

2. La Charte vise aussi à préserver la réalité de la négociation collective, ce qui suppose la possibilité de recourir à certaines formes de pression. Dans son interprétation de l'article 6 de la Charte, qui garantit le droit de négociation collective, l'enjeu principal pour le Comité est de définir comment les Etats parties doivent réguler le rapport de forces qui se noue entre employeurs et travailleurs, dans ce qui s'assimile à une forme de contrainte mutuelle. La Belgique fournit une parfaite illustration de cette difficulté. Bien que leur pratique soit peu uniforme à cet égard, les tribunaux belges sont régulièrement intervenus dans l'exercice du droit de grève, dans le cadre de procédures d'urgence (dites de "référés", sur la base des articles 1024-1035 du Code judiciaire), afin d'interdire des piquets de grève, c'est-à-dire l'action consistant pour les syndicats à bloquer l'accès des non-grévistes au lieu de travail. Ici encore, c'est la liberté de choix de chaque travailleur qui constitue le critère décisif. Selon le Comité: "L'exercice du droit de grève implique qu'une conciliation soit ménagée entre les droits et libertés, d'un côté, et les responsabilités, de l'autre, des personnes physiques et morales impliquées dans le conflit"[30]. La définition du point d'équilibre adéquat doit se faire à partir du "libre choix des salariés de participer à la grève ou non"[31], cette liberté de choix constituant le critère déterminant: c'est elle sur laquelle doit se fonder l'évaluation de l'intervention du juge dans l'exercice de la grève.

Encore faut-il cependant que l'intervention du juge des référés dans l'exercice du droit de grève, notamment pour interdire les piquets de grève au nom de la liberté d'entreprise, se fasse conformément aux conditions "prévues par la loi", c'est-à-dire soit suffisamment stable et prévisible. C'est ce qui découle de l'article 31 de la Charte sociale européenne (article G de la Charte révisée), qui définit les conditions auxquelles des restrictions peuvent être apportées aux droits de la Charte. Or, dans l'affaire *CES, CGSLB, CSC et FGTB c. Belgique*, le Comité a jugé que la jurisprudence belge ne présentait pas à cet égard les conditions d'une stabilité suffisante, garantissant une certaine sécurité juridique aux parties concernées[32]; en outre, de telles interventions se font sur requête unilatérale de l'employeur, ce qui selon le Comité ne respecte par l'exigence d'une certaine "équité procédurale" devant entourer l'imposition de restrictions[33]. Le défi est ici de trouver l'équilibre adéquat entre l'exigence d'une approche contextualisée, attentive à la réalité des pressions qui s'exercent sur le travailleur afin de garantir une authentique liberté de choix dans son chef, d'une part, et l'exigence de sécurité juridique d'autre part, ce qui suppose un cadre réglementaire suffisamment stable et précis, permettant à chacun de savoir quel est le régime du droit de grève qui en encadre l'exercice.

II. La croissances des inégalités et la Charte

1. La montée des inégalités

Si la flexibilisation du droit du travail constitue une première tendance lourde des deux dernières décennies, sa conséquence principale est une croissance des inégalités, inédite depuis l'après-guerre. Les travaux de François Bourguignon et de Thomas Piketty en France, de Joseph Stiglitz aux Etats-Unis ou d'Anthony Atkinson au Royaume-Uni, ont alerté les gouvernements sur la nécessité de faire davantage pour luttre contre cette évolution[34]. Au sein des pays de l'OCDE, les écarts de richesse n'ont cessé de croître depuis le milieu des années 1980. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, alors que les revenus réels par ménage ont augmenté de 1,7 % par an entre la fin des années

[30] CEDS, récl. n° 59/2009, *CES, CGSLB, CSC et FGTB c. Belgique*, déc. du 13 septembre 2011, para. 34.
[31] Id., para. 36.
[32] Id., para. 43.
[33] Id., para. 44.
[34] Anthony B. Atkinson, *Inequality, What Can Be Done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015); François Bourguignon, *The Globalization of Inequality* (Princeton, Princeton University Press, 2015); Thomas Piketty, *Le capital au XXIème siècle* (Paris, Seuil, 2013); Joseph Stiglitz, *The Great Divide* (New York, W.W. Norton and Company, Inc., 2015).

1980 et la fin des années 2000, les revenus ont augmenté plus vite pour les 10% les plus riches que pour les 10% les plus pauvres, de manière telle qu'au déclenchement de la crise économique de 2008-2009, l'écart de revenus entre le décile le plus riche et le décile le plus pauvre était de neuf à un[35]. Cette évolution a été générale à travers l'OCDE, bien que quelques pays fassent exception: les inégalités n'ont pas progressé en Belgique, en France et en Hongrie au cours de cette période, et elles ont même baissé en Turquie et en Grèce.

La montée des inégalités est problématique pour plusieurs raisons[36]. Des inégalités fortes entre ménages se répercutent de génération en génération: tout le travail de Piketty consiste à montrer combien, aujourd'hui, le niveau de richesse des parents détermine tout le parcours de vie de l'individu, le plaçant dans une situation privilégiée par rapport à ses pairs. En outre, des inégalités fortes conduisent à des blocages politiques: les mécanismes démocratiques permettant à une société de se transformer elle-même fonctionnent moins bien si une petite élite économique occupe une position à ce point dominante qu'elle peut en manipuler le cours. Elles affectent naturellement la jouissance, par les ménages les plus pauvres, de droits économiques et sociaux, tels que l'accès à un logement adéquat, l'accès à l'enseignement, ou l'accès à la santé[37]. Les inégalités ne sont pas seulement source de handicap pour celles et ceux qui sont en bas de l'échelle sociale: comme le montrent les travaux de Kate Pickett et David Wilkinson, elles affectent le bien-être de la société dans son ensemble, en raison de la fragilité des liens sociaux qui en résulte[38]. On peut parler de l'inégalité comme source d'insécurité sociale, et celle-ci a des impacts sur chacun, quel que soit son niveau de revenus.

2. L'exigence de non-discrimination dans la mise en oeuvre de la Charte sociale européenne

L'apport de la Charte est ici à la fois essentiel et souvent sous-estimé. En vertu de l'article E de la Charte sociale révisée, "la jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation". Sur la base de cette clause, le Comité européen des droits sociaux peut évaluer si le cadre législatif, réglementaire ou politique au sein d'un Etat n'aboutit pas à défavoriser certains groupes marginalisés, indépendamment même de toute intention délibérée, et même en l'absence de toute différence de traitement explicite. A l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme dans son interprétation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Comité européen des droits sociaux a en effet considéré que

> l'article E implique qu'il faut non seulement, dans une société démocratique, assurer un même traitement aux personnes se trouvant dans la même situation et traiter de manière différente des personnes en situation différente, mais aussi réagir de façon appropriée afin de garantir une égalité réelle et efficace. Au même titre, le Comité considère que l'article E interdit aussi toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les

[35] OCDE, *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising* (Paris, OCDE, 2012).
[36] Sur les liens entre inégalités et jouissance des droits de l'homme, voy. notamment Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Philip Alston, à la 29ème session du Conseil des droits de l'Homme (doc. ONU A/HRC/29/31, 29 mai 2015).
[37] Par exemple, la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social relève que "les personnes issues des catégories socio-économiques les moins élevées, ayant le plus faible niveau d'éducation et de revenu, meurent plus jeunes et, au cours de leur existence moins longue, présentent une prévalence des problèmes de santé plus élevée" (Rapport de la la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, J. Stiglitz, A. Sen et J.-P. Fitoussi, septembre 2009, para. 81).
[38] Kate Pickett et Richard Wilkinson, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better* (London, Allen Lane, 2009) (trad. fr. *Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous*, éd. Les Petits Matins, 2013).

> traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs.[39]

L'interdiction de porter atteinte au principe d'égalité impose des obligations immédiates dans le chef des Etats parties -- consistant à écarter toute disposition discriminatoire --, mais également des obligations positives de mettre sur pied des politiques visant à réduire les inégalités qui affectent particulièrement certains groupes de la société. Dans le cadre du contrôle qu'il exerce, le Comité peut être amené à cet égard à comparer dans le temps les situations juridiques prévalant au sein des Etats parties en vue d'apprécier les progrès accomplis dans la mise en œuvre des droits proclamés par la Charte[40]. Dans sa décision du 11 septembre 2013 sur le bien-fondé de la réclamation n° 81/2012, le Comité européen des droits sociaux a rappelé, à cet égard, que

> lorsque la mise en œuvre de l'un des droits protégés par la Charte est exceptionnellement complexe et onéreuse, les mesures prises par l'Etat pour atteindre les objectifs de la Charte doivent remplir les trois critères suivants : «(i) une échéance raisonnable, (ii) des progrès mesurables et (iii) un financement utilisant au mieux les ressources qu'il est possible de mobiliser» (Autisme- Europe c. France, précité, §53). Le Comité a réitéré ce dispositif dans des décisions sur des réclamations ultérieures, en particulier dans celles qui ont porté sur les droits des personnes handicapées (Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC) c. Bulgarie, réclamation n° 41/2007, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, §39, FIDH c. Belgique, réclamation n° 62/2010, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, §113).[41]

Compte tenu de ces interprétations dont elle a fait l'objet, la clause de non-discrimination de l'article E de la Charte sociale européenne révisée va bien au-delà d'une interdiction d'opérer des différences de traitement entre catégories de personnes qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un justification objective et raisonnable ou qui sont disproportionnées: ce qu'elle exige en réalité des Etats parties, c'est que dans les domaines couverts par la Charte, soit mise en oeuvre une véritable politique de lutte contre les inégalités.

Cependant, la Charte sociale européenne peut constituer un rempart contre la croissance apparemment illimitée des inégalités par trois autres canaux au moins: elle engage les Etats à conduire une politique salariale redistributive; elle insiste sur l'importance de mettre sur pied un enseignement inclusif et de garantir le droit à la formation professionnelle, ce qui doit permettre de gagner la course de vitesse qui est engagée contre la déqualification des travailleurs dans le contexte des mutations rapides qu'entraînent aussi bien les progrès technologiques que la mondialisation économique; enfin, en garantissant le droit à la sécurité sociale, elle constitue un rempart contre la réduction des protections associées à la mise sur pied de l'Etat providence. Ce sont là trois mécanismes, complémentaires de l'interdiction de la discrimination proprement dite, qui permettent à la Charte sociale européenne de contribuer à la lutte contre la montée des inégalités.

---

[39] Pour des version successives de cette idée, voir *Autisme Europe c. France*, réclamation n°13/2002, décision sur le bien fondé du 4 novembre 2003, § 52; *Action Européenne des Handicapés c. France*, réclamation n° 81/2012, déc. sur le bien-fondé du 11 septembre 2013, § 133; *Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales c. Bulgarie*, réclamation n° 41/2007, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, § 50.

[40] Dans deux décisions du 23 mai 2012 sur le bien-fondé des réclamations collectives n° 65 et 66/2011, le Comité européen des droits sociaux fait, en ce sens, précéder son appréciation des différentes violations alléguées de remarques liminaires dans lesquelles il étend en ces termes au droit du travail les enseignements qu'il avait déjà livrés au sujet des répercussions de la crise économique sur les droits sociaux : « la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de protection des droits reconnus par la Charte. Les gouvernements se doivent dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir » (respectivement § 16 et § 12).

[41] *Action Européenne des Handicapés c. France*, réclamation n° 81/2012, déc. sur le bien-fondé du 11 septembre 2013, § 79.

3. Les mécanismes complémentaires de l'interdiction de la discrimination

La Charte sociale européenne encourage les Etats parties à modérer les écarts entre les niveaux de salaire. L'article 4§1 de la Charte garantit le droit à une rémunération qui assure un niveau de vie décent. Or, le Comité européen des droits sociaux n'a pas souhaité s'en tenir à une lecture littérale de la notion de rémunération "suffisante", qui aurait lié cette notion, par exemple, à un panier de biens essentiels ou à la satisfaction des besoins vitaux tels que le logement, l'alimentation, la santé et l'éducation, et le cas échéant à la protection sociale lorsque celle-ci est fondée sur un régime contributif. Au contraire, le Comité reconnaît le caractère *relatif* (peut-être faudrait-il écrire: *relationnel*) de la notion de niveau de vie "décent" que la rémunération doit assurer: l'appréciation que chacun porte sur son niveau de vie dépend de la position qu'il occupe sur l'échelle sociale. Pour être jugé équitable au sens de l'article 4§1, le salaire doit non seulement se situer au-dessus du seuil de pauvreté du pays concerné, il doit en outre ne pas se situer en-dessous de 60% du salaire moyen national. Cette interprétation contraste en partie avec l'interprétation dont fait l'objet la notion de rémunération équitable dans l'article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels[42]. Elle permet de relier l'exigence de rémunération équitable à la lutte contre des écarts de salaire trop importants dans un Etat: on pourrait parler en somme de l'exigence d'une politique salariale redistributive.

La Charte insiste également sur l'accès inclusif à l'éducation et à la formation professionnelle: c'est là encore, pourrait-on dire, un outil de lutte contre la croissance des inégalités. Avec le développement des technologies de l'information et de la communication, nous assistons à une course toujours plus rapide entre l'innovation technologique et les progrès de la formation. L'OCDE le résume ainsi:

> *The rise in the supply of skilled workers considerably offset the increase in wage dispersion associated with technological progress, regulatory reforms and institutional changes. The upskilling of the labour force also had a significant impact on employment growth. The growth in average educational attainment thus appears to have been the single most important factor contributing not only to reduced wage dispersion among workers but also to higher employment rates.*[43]

On voit dès lors l'enjeu d'affaires portées devant le Comité européen des droits sociaux telles que, récemment, Associazione sindacale "La Voce dei Giusti" *c. Italie*, où un syndicat d'enseignants allègue que certaines catégories de personnel enseignant se voient empêchées d'entreprendre ou de poursuivre des études de spécialisation au vu de l'augmentation de la charge de travail qui leurs est alors imposée, en violation de l'article 10 (droit à la formation professionnelle)[44].

Enfin, plusieurs dispositions de la Charte visent à garantir le droit à la sécurité sociale, c'est-à-dire à protéger la population contre les risques associés au démantèlement des mécanismes redistributifs de l'Etat social. L'OCDE estime que celui-ci a eu un effet correcteur au cours des trente dernières

[42] Comp. en effet avec l'Observation générale n°23 (2016) sur le droit à des conditions de travail justes et favorables, adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le 11 mars 2016 (doc. ONU E/C.12/GC/23). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels définit la notion de rémunération qui procure aux travailleurs "une existence décente pour eux et leur famille", au sens de l'article 7, a), ii), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, au départ de la nécessité de garantir la jouissance des droits du Pacte (para. 18: "remuneration must be sufficient to enable the worker and his or her family to enjoy other rights in the Covenant, such as social security, health care, education and an adequate standard of living, including food, water and sanitation, housing, clothing and additional expenses such as commuting costs.") -- même si, en renvoyant justement à l'approche suivie dans le cadre de la Charte sociale européenne, référence est faite à la possibilité de définir le niveau du salaire minimum en fonction du salaire médian dans un Etat donné (para. 21: "The minimum wage might represent a percentage of the average wage, so long as this percentage is sufficient to ensure a decent living for workers and their families").

[43] OECD, *Divided We Stand*, précité, p. 31.

[44] La réclamation porte le n° 105/2014. Elle a été jugée recevable le 17 mars 2015.

années: à la fin des années 2000, les inégalités entre écarts de revenus après redistribution (donc après impôts et transferts sociaux) étaient 25% moins fortes, en mesure de coefficient Gini, que ne l'étaient les écarts entre revenus bruts. En même temps, on peut s'inquiéter de ce que l'efficacité des politiques redistributives liées à l'Etat providence (l'impact de ces politiques sur la réduction des inégalités) a diminué à partir du milieu des années 1990: jusqu'à cette époque en effet, leur impact était de diviser par deux les inégalités de revenus avant redistribution, c'est-à-dire que les mécanismes de l'Etat providence sont deux fois moins redistributeurs aujourd'hui qu'ils ne l'étaient jusqu'il y a environ vingt ans. C'est dire l'importance de l'article 12 de la Charte sociale européenne, qui garantit le droit des travailleurs et de leurs ayants droit à la sécurité sociale; ainsi que, à titre subsidiaire, de l'article 13 de la Charte, qui reconnaît le droit à l'assistance sociale et médicale pour les personnes sans ressources.

III. L'intégration de l'Union européenne et la Charte

Le troisième développement majeur que les Etats européens ont connus au cours des deux dernières décennies, à côté de la transformation du droit du travail vers plus de "flexibilité" et de la montée des inégalités, est sans conteste l'approfondissement de l'intégration au sein de l'Union européenne. Or cet approfondissement est aujourd'hui contesté par une part croissante de l'opinion publique. De manière de plus en plus insistante, des voix s'élèvent pour dénoncer, à tort ou à raison, que l'Union européenne accorde la priorité aux libertés économiques plutôt qu'au respect des droits sociaux. L'apport de la Charte sociale européenne, ici encore, est incontestable: en rappelant la nécessité de ne pas sacrifier la protection de ces droits aux exigences de l'intégration économique, elle permet d'assurer que les progrès de l'intégration européenne permettrant d'améliorer la protection des droits sociaux, au lieu de fournir le prétexte à leur mise en cause. Cette nécessité est parfois vécue comme une contrainte, retardant les progrès du marché intérieur. En réalité, elle est surtout la garante de la légitimité de celui-ci. Elle permet de dessiner les contours d'une constitution "sociale", indispensable pendant de la constitution "économique" que dessinent le Traité de Rome et les modifications successives dont il a fait l'objet jusqu'au Traité de Lisbonne[45].

Une décision rendue le 3 juillet 2013 par le Comité européen des droits sociaux en fournit une bonne illustration. Dans cette décision, le Comité conclut au bien-fondé d'une réclamation introduite par les syndicats suédois, qui estimaient que les amendements apportés à la législation suédoise en 2010, afin de permettre à la Suède de se conformer à l'arrêt *Laval* de la Cour de justice de l'Union européenne, violaient plusieurs paragraphes de la Charte sociale européenne (révisée): le Comité constate que lesdits amendements ne favorisent pas la négociation collective, en violation de l'engagement accepté par la Suède dans l'article 6 § 2 de la Charte promouvoir la négociation collective comme manière de régler les conditions d'emploi; et que ces amendements apportent des restrictions aux actions collectives auxquelles les travailleurs doivent pouvoir recourir, dont la nature aboutit à une violation de l'article 6 § 4 de la Charte[46]. Faisant allusion à cette décision, le Secrétaire

[45] Sur ce thème, voir O. De Schutter (dir.), *La Charte sociale européenne. Une constitution sociale pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

[46] Comité européen des droits sociaux, *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède*, réclamation n° 85/2012, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013, spéc. paras. 116 et 120. Dans les arrêts *Viking* et *Laval un Partneri Ltd* rendus à quelques jour d'intervalle en décembre 2007, la Cour de justice de l'Union européenne avait conclu à la nécessité de mettre en balance le droit d'action collective reconnu à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux (*JO,* C 83, 30.3.2010, p. 389), d'une part, et les libertés d'établissement et de prestation des services, d'autre part, lorsque l'exercice de ces libertés économiques fondamentales était entravé par des actions syndicales (C.J.(gde ch.), 11 décembre 2007, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP*, C-438/05; et C.J. (gde ch.), 18 décembre 2007, *Laval un Partneri Ltd*, C-341/05. Voir aussi C.J., 3 avril 2008, *Rüffert*, C-346/06). Ces arrêts ont suscité des critiques notamment de la part des milieux syndicaux, mais aussi de la part de milieux académiques (voy. Christian Joerges et Florian Rödl, "Informal Politics, Formalised Law and the 'Social Deficit' of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval", *European Law Journal*, vol. 15, n° 1 (2009), pp. 1-19; Olivier De Schutter, 'Transborder Provision of Services and

général du Conseil de l'Europe note dans son rapport sur la *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe*, préparé en vue du Sommet du Conseil de l'Europe tenu à Vienne les 5 et 6 mai 2014: "le Comité européen des Droits sociaux a rendu en 2013 une décision dans laquelle il conclut notamment à une atteinte au droit de négociation collective et au droit de grève, corollaires notables du droit syndical. Les mesures attaquées avaient été prises à la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. Les décisions d'Etats parties découlant directement ou indirectement du droit de l'Union doivent respecter les droits garantis dans la Charte. Il est donc urgent de trouver des façons pragmatiques de résorber les contradictions entre les deux groupes de normes".[47]

Bien qu'elle soit la plus connue, cette décision n'est pas isolée: elle s'inscrit dans un ensemble, qui permettaient de l'anticiper. L'on peut rappeler brièvement la position du Comité européen des droits sociaux quant à l'existence d'obligations imposées par le droit de l'Union européenne qui entreraient en contradiction avec les engagements découlant de la Charte européenne (1.). Cette position s'explique par le statut que la Cour de justice de l'Union européenne réserve à la Charte sociale européenne (2.), d'où découle la réalité du risque de conflits entre les deux ensembles de normes (3.).

1. Le Comité européen des droits sociaux et le droit de l'Union européenne

Les deux décisions rendues le 23 mai 2012 par le Comité européen des droits sociaux concernant la Grèce, évoquées déjà ci-dessus, contenaient un premier avertissement. Rappelons le constat auquel aboutissaient ces décisions : le Comité considère que constituent des violations de la Charte sociale européenne de 1961 plusieurs mesures de flexibilisation du droit du travail en Grèce -- en particulier, autorisant le licenciement sans préavis ni indemnité de personnes engagées sous les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée ou favorisant l'embauche de jeunes travailleurs par la création de régimes spéciaux aboutissant à créer un régime dérogatoire. Or, ces mesures se voulaient une réponse à la crise économique et notamment au taux de chômage très élevé des jeunes en Grèce, et elles étaient semble-t-il adoptées sous la pression de la "troïka" (comprenant la Banque centrale européenne, la Commission européenne, et le Fonds monétaire international) constituée afin de s'assurer que ce pays prendrait des mesures structurelles garantissant la résorption de sa dette publique.[48]

'Social Dumping': Rights-Based Mutual Trust in the Establishment of the Internal Market', in I. Lianos and O. Odudud (eds), *Regulating Trade in Services in the EU and the WTO. Trust, Distrust and Economic Integration*, Cambridge University Press, 2011, pp. 346-380; A. Bücker & W. Warnek, *Reconciling Fundamental Social Rights and Economic Freedoms after Viking, Laval and Rüffert* (Nomos, Baden Baden, 2011); A.C.L. Davies, 'One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ', *Industrial Law Journal*, vol. 37 (2008), p. 126). Le Parlement européen et le Comité économique et social européen ont également exprimé leur préoccupation (voy. la Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2008 sur les défis pour les conventions collectives dans l'Union européenne (2008/2085(INI)); et l'Avis du Comité économique et social européen sur "La dimension sociale du marché intérieur" (rapp. M. Janson), avis adopté le 14 juillet 2010 par 143 voix pour, 15 voix contre et 19 abstentions (SOC/360 - CESE 970/2010, JO C 44, p. 90)).

[47] *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe*. Rapport établi par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, SG(2014)1 final, p. 41.

[48] Comité européen des droits sociaux, *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce*, réclamation n° 65/2011, décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012 ; Comité européen des droits sociaux, *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce*, réclamation n° 66/2011, décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012. La première décision concerne des mesures de flexibilisation du droit du travail en Grèce, introduites par une loi du 17 décembre 2010, rendant possible, au cours de la période probatoire, le licenciement d'un travailleur engagé à durée indéterminée, sans préavis ni indemnité de licenciement: le Comité considère que cette mesure porte atteinte à la garantie figurant à l'article 4 § 4 de la Charte sociale européenne de 1961, qui garantit "le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi". La deuxième décision constate que des dispositions introduites en 2010 dans le droit du travail grec, concernant les "contrats spéciaux d'apprentissage" destinés à l'embauche des jeunes de 15 à 18 ans et concernant la première embauche de jeunes de moins de 25 ans, violent plusieurs garanties de la Charte sociale européenne. Les "contrats spéciaux d'apprentissage" ne

Quelques mois plus tard, le Comité européen des droits sociaux prenait position sur le bien-fondé d'une réclamation introduite par le Syndicat des pensionnés-salariés de Grèce ("IKA-ETAM"), allégant que les modifications apportées au régime grec des pensions au cours de l'année 2010 étaient incompatibles avec les engagements de la Grèce dans le cadre de la Charte sociale européenne, notamment avec son article 12 qui impose de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus élevé[49]. En réponse, le Gouvernement grec faisait valoir notamment que les mesures dénoncées dans la réclamation "ont été approuvées par le Parlement national, qu'elles sont nécessaires pour la protection des l'intérêt public, et qu'elles résultent de la grave situation financière de la Grèce ainsi que des autres obligations internationales du Gouvernement, à savoir celles découlant du mécanisme de soutien financier défini d'un commun accord par le Gouvernement, la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international (la "Troïka") en 2010"[50].

Le Comité rejette cet argument. Il relève que la clause de restriction de l'article 31 § 1er de la Charte sociale européenne ne fait pas figurer les "objectifs économiques ou financiers" parmi les motifs admissibles de restriction des droits que la Charte garantit[51]. Il ajoute que "la circonstance que les mesures nationales contestées tendent à satisfaire à une autre obligation internationale que la Charte ne les soustraient pas à l'empire de celle-ci". A l'appui de cette dernière prise de position, le comité cite la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui n'avait pas exclu, dans l'affaire *Cantoni* de 1996, que la France puisse être condamnée pour l'atteinte au principe de la légalité pénale résultant de la transposition mot à mot, dans son droit pénal, d'une directive communautaire[52]. Bref, ainsi qu'il le résume lui-même, le Comité considère que

> lorsque les Etats parties acceptent des dispositions contraignantes qui se réfèrent à des questions régies par la Charte, il leur appartient, tant lors de l'élaboration dudit texte que de sa mise en oeuvre dans leur droit interne, de tenir compte des engagements qu'ils ont souscrits par la ratification de la Charte.[53]

Cette attitude du Comité européen des droits sociaux est conforme à l'attitude qu'il a adoptée dans d'autres affaires où se posait en termes semblables la question de l'interprétation des exigences de la Charte sociale européenne au regard des obligations déduites du droit de l'Union européenne. Le Comité a toujours estimé qu'un Etat partie ne saurait prendre prétexte des obligations qui lui sont imposées dans le cadre de l'Union européenne pour restreindre la portée des obligations qui lui incombent en vertu de la Charte sociale européenne :

---

prévoient pas que les jeunes bénéficieront de trois semaines au moins par an de congés payés, en violation de l'article 7 § 7 de la Charte; ils ne favorisent pas la formation des jeunes travailleurs, contrairement au prescrit de l'article 10 § 2 de la Charte; et ils excluent en pratique les jeunes travailleurs de la protection offerte par le système de sécurité sociale, en violation de l'article 12 § 3 de la Charte. Et, s'agissant des mesures destinées à favoriser la première embauche des jeunes de moins de 25 ans, le Comité considère que l'autorisation d'engager des jeunes contre une rémunération située à 68% du salaire minimum légal ne respecte pas l'article 4 § 1er de la Charte, qui garantit le droit à une rémunération équitable et s'oppose au versement d'un salaire situé en-deça du seuil de pauvreté; il constate en outre qu'elle débouche sur une discrimination fondée sur l'âge.

[49] Comité européen des droits sociaux, *Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce*, réclamation n° 76/2012, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012.

[50] Id., para. 10.

[51] Id., para. 12. L'article 31 § 1er de la Charte sociale européenne de 1961 dit que: "Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs".

[52] Cour eur. D.H., arrêt *Cantoni c. France* du 15 novembre 1996, § 30.

[53] Comité européen des droits sociaux, *Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce*, réclamation n° 76/2012, déc. précitée sur le bien-fondé, para. 51.

> Le Comité attache la plus grande importance à ce que les Parties contractantes de la Charte tiennent compte de ce traité lorsqu'elles adoptent, au sein de l'Union européenne, des directives dans les domaines couverts par la Charte. Le Comité souhaite en outre que les parties contractantes, lorsqu'elles sont appelées à transposer en droit interne des directives de l'Union européenne, fassent cette transposition en se conformant à leurs obligations au regard de la Charte. Il en va ainsi particulièrement des directives qui n'ont pas encore été intégrées dans le droit interne d'un certain nombre de Parties contractantes[54].

Pour évidente que puisse paraître cette prise de position, le Comité a cru devoir faire ce rappel compte tenu de la tendance des Etats membres de l'Union à considérer que, dans des domaines couverts par des directives, celles-ci constituent "le niveau d'exigence minimal satisfaisant" – de manière telle que les dispositions plus généreuses de la Charte sociale européenne seraient mises hors jeu[55] –. Dans l'affaire *Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce*, le Comité européen des droits sociaux pouvait d'autant plus facilement réaffirmer ses positions antérieures que la Cour de justice de l'Union européenne n'était pas en mesure d'exercer un contrôle sur la compatibilité avec les droits fondamentaux des mesures recommandées par la "Troïka"[56]. Mais la difficulté mise au jour va au-delà des circonstances particulières de cette affaire: les risques de conflit entre le droit de l'Union européenne et les exigences de la Chartes sociale européenne subsisteront, en effet, tant que demeurera inchangé le statut de la Charte sociale européenne dans le droit de l'Union européenne[57]. Dans une décision de 2010[58], le Comité européen

---

[54] Conclusions XIV-1 (1998), Introduction générale, p. 28.

[55] Selon un observateur particulièrement averti, en effet, le Comité européen des droits sociaux "a, dans quelques cas de législation qui lui furent soumis, quelque peine à imposer ses vues dans des matières où la Communauté, selon lui, aurait légiféré à la baisse. Là où des directives communautaires couvrent un ensemble de règles et de principes d'une matière, il est considéré par les Etats membres de l'Union (…) comme le niveau d'exigence minimal satisfaisant et les Etats en cause sont réticents à accepter des interprétations plus larges de dispositions correspondantes, libellées dans des termes souvent plus généraux, de la Charte sociale européenne" (J. Vandamme, "Les droits sociaux fondamentaux en Europe", *Journal des tribunaux-Droit européen*, 1999, p. 55). L'observation n'a rien perdu de son actualité. Ainsi par exemple, dans l'affaire *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, portée devant le Comité européen des droits sociaux sous la réclamation collective n°55/2009, le gouvernement finlandais avait soumis des observations faisant référence à la Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, pour en déduire que "la situation interne s'inscrit dans le cadre prévu par la Directive susnommée et … serait, de ce fait, conforme à la Charte" (Comité européen des droits sociaux, *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, réclamation n°55/2009, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010, para. 29).

[56] Il est possible que la formalisation des mécanismes d'assistance financière mis en place afin de garantir la stabilité de la zone euro vienne modifier cet état de fait. Par l'institution du Mécanisme européen de stabilité (MES), prenant le 1er janvier 2013 la succession de la Facilité européenne de stabilité financière (FESF), la Commission européenne -- "en liaison avec la Banque centrale européenne et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI" -- est habilitée à "négocier avec le membre du MES concerné un protocole d'accord définissant précisément la conditionnalité dont est assortie cette facilité d'assistance financière" (art. 13 § 3 du Traité instituant un mécanisme européen de stabilité, conclu à Bruxelles le 2 février 2012 selon la forme simplifiée que prévoit l'article 48, § 6, al. 1er, du Traité sur l'Union européenne, par la décision 2011/199 du 25 mars 2011). En réponse à une demande préjudicielle en appréciation de validité de la modification ainsi apportée au à l'article 136 du TFUE afin d'instituer le MES, la Cour de justice avait considéré en 2012 que l'adoption de la décision 2011/199 n'est pas contraire au droit à une protection juridictionnelle effective que reconnaît l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dès lors qu'en instituant le MES, les Etats membres ne mettent pas en oeuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51 § 1er de la Charte des droits fondamentaux qui en définit le champ d'application: le motif en est, selon la Cour, que "les traités UE et FUE n'attribuent aucune compétence spécifique à l'Union" pour l'institution du MES, de manière telle qu'en modifiant l'article 136 TFUE, les Etats membres agissent dans un domaine dans lequel la Charte n'est pas invocable (C.J.U.E. (plén.), 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, point 180). Elle a cependant considéré, depuis, que la Commission européenne et la Banque centrale européenne ne pouvaient ignorer les obligiations découlant pour elles de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, y compris dans l'adoption de mesures prises dans le cadre du MES: voir C.J.U.E. (Gde ch.), *Ledra Advertising Ltd e.a. contre Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE)*, aff. jointes C-8/15 P à C-10/15 P (ECLI:EU:C:2016:701), arrêt du 20 septembre 2016.

[57] En ce sens, O. De Schutter, 'Le statut de la Charte sociale européenne dans le droit de l'Union européenne', in *Mélanges en hommage à Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, Paris, 2010, pp. 217-261.

[58] Comité européen des droits sociaux, *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, réclamation n°55/2009, décision

des droits sociaux a rappelé en termes catégoriques qu'il n'entendait pas – "même de manière réfragable" – reconnaitre de présomption de conformité à la Charte sociale européenne des textes juridiques de l'Union européenne[59]. Il se disait "conforté dans cette idée par l'absence, à ce stade, d'une volonté politique de l'Union européenne et de ses Etats membres d'envisager l'adhésion de l'Union à la Charte sociale européenne"[60]. Dans une allusion à la jurisprudence *Bosphorus Hava* de la Cour européenne des droits de l'homme[61], le Comité relevait "qu'il ne résulte ni de la place des droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne ni des procédures d'élaboration du droit dérivé à leur égard, qu'une présomption de même nature puisse être retenue, même de manière refragable, s'agissant de la conformité des textes juridiques de l'Union européenne à la Charte sociale européenne"; il se déclarait toutefois "prêt à modifier son opinion" lorsque des indices similaires à ceux qui avaient guidé la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Bosphorus* seraient présents[62]. Cette attitude du Comité européen des droits sociaux amène à s'interroger sur le statut que la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît à la Charte sociale européenne et à l'interprétation qui en est faite par le Comité.

2. La Charte sociale européenne dans le droit de l'Union européenne

Le refus qu'a jusqu'à présent exprimé la Cour de justice de considérer que la Charte sociale européenne devait inspirer l'interprétation des dispositions fondamentales de l'Union en matière sociale – et plus généralement, les principes généraux du droit de l'Union – engendre un risque réel de conflits d'interprétation entre la Cour de justice et le Comité européen des droits sociaux. La Cour de justice accepte certes que les Etats membres puissent présenter certains droits sociaux fondamentaux – et leur souci d'en assurer la protection au plan national – comme constituant des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier des restrictions à la libre circulation des marchandises[63] ou à la libre prestation des services[64], ou comme justifiant des restrictions aux exigences du droit de la concurrence[65]. Mais cette jurisprudence présente d'évidentes limites[66].

---

sur le bien-fondé du 23 juin 2010, voy. spéc. §§ 32-42 (compatibilité de la loi française n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail avec les engagements de la France dans le cadre de la Charte sociale européenne révisée).

[59] *Ibid*., § 35.

[60] *Ibid*., § 36.

[61] Cour eur. D.H. (GC), *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, arrêt du 30 juin 2005 (req. n° 45036/98) (où la Cour accepte d'établir une "présomption de compatibilité" avec la Convention de la mesure étatique mettant en œuvre le droit de l'Union, pour autant que la Cour de justice ait pu vérifier l'existence d'une éventuelle incompatibilité avec les exigences droits fondamentaux ; en même temps, la Cour européenne des droits de l'homme se réserve la possibilité d'intervenir en présence d'une "insuffisance manifeste" (§§ 155-156)). Voy. Johan Callewaert, 'The European Convention on Human Rights and European Union Law : a Long Way to Harmony', *European Human Rights Law Review*, n°6 (2009), p. 768, ici pp. 771-774 ; ainsi que Florence Benoît-Rohmer, 'Les enfants de Bosphorus', *Rev. trim. dr. h.*, 2010, p. 18; et O. De Schutter, "The Two Lives of *Bosphorus*: Redefining the Relationships Between the European Court of Human Rights and the Parties to the Convention", *European Journal of Human Rights*, n° 4 (2013), pp. 584-624.

[62] Comité européen des droits sociaux, *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, déc. précitée n. 41, § 37.

[63] C.J.C.E., 28 avril 1998, *Decker*, C-120/95, *Rec.*, p. I-1831, points 39 et 40. Pour une étude systématique, voy. O. De Schutter, "L'affirmation des droits sociaux fondamentaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", in A. Lyon-Caen and P. Lokiec (dir.), *Droits fondamentaux et droit social*, Paris, Dalloz 2005, pp. 145-184.

[64] C.J.C.E., 17 décembre 1981, *Procédure pénale c. A. J. Webb*, 279/80, *Rec.*, p. 3305 ; C.J.C.E., 27 mars 1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89, *Rec.*, p. I-1417, point 17; C.J.C.E., 28 mars 1996, *Guiot*, C-272/94, *Rec.*, p. I-1905, point 16; C.J., 28 avril 1998, *Kohll*, C-158/96, *Rec.*, p. I-1931, point 41; CJ.C.E., 23 novembre 1999, *Arblade*, aff. jtes C-369/96 et C-376/96, Rec., p. I-8453, point 36 ; C.J.C.E., 15 mars 2001, *Mazzaleni et ISA*, C-165/98, *Rec.*, p. I-2189, point 27 ; C.J.C.E., 24 janvier 2002, *Procédure d'infraction c. Portugaia Construçoes Lda*, C-164/99, *Rec.*, p. I-787, points 20 et 21.

[65] C.J.C.E., 21 septembre 1999, *Albany*, C-67/96, *Rec.*, p. I-5751.

[66] Sur la question des rapports entre Charte sociale européenne et droit de l'Union européenne, voy. généralement O. De Schutter, 'Le statut de la Charte sociale européenne dans le droit de l'Union européenne', cité ci-dessus. Pour des études plus anciennes, J.-Fr. Akandji-Kombé, "Charte sociale et droit communautaire", in J.-Fr. Akandji-Kombé et St. Leclerc (éds.), *La Charte sociale européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2001 ; et J.-Fr. Flauss, "Les interactions normatives entre les instruments de droit européen relatives à la protection des droits sociaux", in J.-Fr. Flauss (dir.), *Droits sociaux et droit européen. Bilan et prospective de la protection normative*, Bruylant-Némésis, Bruxelles, 2002, p. 87.

L'absence de prise en compte de la Charte sociale européenne en tant que telle dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est particulièrement préoccupante. Alors pourtant que la Charte sociale européenne n'a cessé de gagner en importance au cours des dernières années, et qu'une véritable jurisprudence émane à présent du Comité européen des droits sociaux, cette consolidation n'a pas conduit la Cour de justice de l'Union européenne à considérer qu'elle devrait assurer aussi la protection des droits que consacre la Charte sociale européenne. Certes, dans les arrêts *Viking* et *Laval un Partneri Ltd* de 2007[67], la Cour de justice accepte de faire mention de la Charte sociale européenne conclue au sein du Conseil de l'Europe parmi les sources d'inspiration qui la conduisent à identifier les droits fondamentaux reconnus au sein de l'ordre juridique communautaire[68]. Mais ces décisions font référence uniquement à la Charte sociale européenne de 1961, qu'ont signée tous les Etats membres, et non à la version de la Charte révisée en 1996. En outre, cette référence est encouragée par le renvoi explicite que fait l'article 136 CE à ce texte, ainsi que par le fait que le droit en cause – le droit de mener une action collective, y compris le droit de grève – se trouve reconnu à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La jurisprudence récente forme certes un contraste encourageant avec le peu d'empressement qu'avait eu la Cour, dans des affaires antérieures[69], à prendre la Charte sociale européenne comme instrument de référence pour le développement des droits fondamentaux dans le droit de l'Union européenne. Cependant, la Charte sociale européenne n'est encore prise en compte par la Cour de justice que dans la mesure où elle permet d'expliciter des droits auxquels fait référence la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a puisé en elle, en partie, son inspiration dans le titre IV concernant la "Solidarité"[70]. L'hommage qui lui est rendu, si c'en est un, est pour le moins discret, et la référence demeure indirecte[71]. En outre, jusqu'à présent au moins, l'obligation qui découle de la lecture combinée des articles 6, §1, al. 3 TUE 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 – 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 européen des droits sociaux. 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.

---

[67] C.J.C.E. (gde ch.), 11 décembre 2007, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP*, C-438/05; et C.J. (gde ch.), 18 décembre 2007, *Laval un Partneri Ltd*, C-341/05.

[68] C.J.C.E. (gde ch.), 11 décembre 2007, *Viking*, précité, point 43; C.J.C.E. (gde ch.), 18 décembre 2007, *Laval*, précité, point 90.

[69] Voy. C.J.C.E., 27 juin 2006, *Parlement c. Conseil*, C-540/03, point 107. Dans cet arrêt, la Cour mentionne parmi les sources d'inspiration qui guident l'identification des droits fondamentaux reconnus dans l'ordre juridique communautaire la Convention européenne des droits de l'homme, dont elle a depuis longtemps affirmé la "signification particulière" (C.J.C.E., 21 septembre 1989, *Hoechst AG*, aff. jtes 46/87 et 227/88, *Rec.,* p. 2859 (point 13); C.J.C.E., 18 juin 1991, *Elliniki Radiophonia Tilleorassi (ERT),* 260/89, *Rec.,* p. 2925 (point 41)); ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention relative aux droits de l'enfant, ces deux instruments ayant été acceptés par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne (point 37). La Charte sociale européenne ne se voit pas accorder le même statut. Il n'y a guère si longtemps, un membre de la Cour a même pu affirmer que la « structure » de la Charte sociale européenne serait telle « que les droits dont elle fait mention représentent plus des objectifs politiques que des droits contraignants, et les Etats signataires ne sont tenus que de choisir, parmi ceux énoncés, les droits qu'ils décident de protéger » (concl. de l'Avocat général F. Jacobs préc. C.J.C.E., 21 septembre 1999, *Albany International BV*, C-67/96, *Rec.,* p. I-5751).

[70] C.J.U.E., C-579/12 RX-II, *Commission c. Guido Strack*, 19 septembre 2013, point 26.

[71] En outre, l'obligation qui découle de la lecture combinée des articles 6, §1, al. 3 TUE 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 – 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 européen des droits sociaux. 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.

La tendance de la Cour de justice de l'Union européenne est donc de ne retenir, parmi les droits sociaux fondamentaux qui sont invoqués afin de justifier telles restrictions, que les droits qui figurent dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Or celle-ci est sélective dans ce domaine, en n'incluant pas, par exemple, le droit au travail, le droit à une rémunération équitable, le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ou le droit au logement, qui sont pourtant reconnus de manière explicite dans la Charte sociale européenne révisée[72]. Cette sélectivité s'explique par le souci des rédacteurs de la Charte des droits fondamentaux de respecter le mandat qui leur était confié par le Conseil européen de Cologne des 3-4 juin 1999, lequel prescrivait de "prendre en considération des droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (article 136 TCE) *dans la mesure où ils ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union*" (nous plaçons l'accent)[73]. Cependant, combinée à une lecture dépassée de la distinction entre droits civils et politiques d'une part, droits économiques et sociaux d'autre part -- alors que la compréhension de ceux-ci a considérablement progressé au cours des vingt dernières années, et que leur justiciabilité est largement reconnue[74] --, le résultat de cette démarche a été de déboucher sur l'adoption d'une charte qui présente des lacunes importantes en matière de droits sociaux, nettement en retrait par rapport aux standards du Conseil de l'Europe.

Ceci est aggravé par la lecture très timide par la Cour de justice de l'Union européenne de l'invocabilité des garanties figurant dans la Charte des droits fondamentaux qui lui apparaissent constituer des "principes". Par contraste avec les "droits", les "principes" ne sont susceptibles que d'une justiciabilité "normative": c'est-à-dire qu'ils ne peuvent invoqués, selon la Charte des droits fondamentaux, qu'une fois mis en oeuvre "par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives", auquel cas leur invocation est admise devant le juge "pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes"[75]. Or la Cour de justice de l'Union européenne a montré dans des arrêts récents qu'elle subordonnerait l'invocabilité de "principes" à des conditions strictes[76], excluant en pratique que ces

---

[72] Voy. respectivement les articles 1, 4, 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée. Le "droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée" que reconnaît l'article 15 § 1er de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne revient à imposer aux institutions de l'Union ou aux Etats membres agissant de la domaine d'application du droit de l'Union de "reconnaître comme l'un de leurs principaux objectifs et responsabilités la réalisation et le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi en vue de la réalisation du plein emploi", ce que requiert pourtant le paragraphe 1er de l'article 1 de la Charte sociale européenne révisée. Si les autres garanties que contient l'article 1 de la Charte sociale européenne révisée sont prises en compte dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE (voir, en ce qui concerne l'accès à des services gratuits de placement, mentionné au para. 3 de l'article 1er de la Charte sociale européenne révisée, l'article 29 de la Charte des droits fondamentaux; et voir, en ce qui concerne le droit à l'orientation et à la formation professionnelles, l'article 14 § 1 de la Charte des droits fondamentaux), fait donc défaut cette garantie fondamentale que seront prises des mesures en faveur de la réalisation du droit au travail. En ce qui concerne le droit au logement, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce à l'article 34 § 3 que: "Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales". Ceci demeure en-deça de la formulation que retiennent les articles 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée.

[73] Conseil européen de Cologne, 3-4 juin 1999, Conclusions de la présidence, Annexe IV: Décision du Conseil européen concernant l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

[74] Pour ne mentionner que trois contributions importantes au sein d'une littérature devenue vaste, voy. Malcolm Langford (ed) *Social Rights Jurisprudence : Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2009; Fons Coomans (dir.), *Justiciability of Economic and Social Rights. Experiences from Domestic Systems*, Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2006; Bertrand G. Ramcharan (dir.) *Judicial Protection of Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publ., Leiden-Boston, 2005.

[75] Article 52 § 5 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans la version révisée de celle-ci telle qu'adoptée le 12 décembre 2007 en vue de son insertion dans le traité sur l'Union européenne, JO C 83 du 30.3.2010.

[76] C.J.U.E. (gde ch.), 15 janvier 2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2, points 45 et 47 (à propos de

"principes" puissent produire un effet autre que de favoriser une interprétation conforme des actes mettant en oeuvre ces principes[77]. La terminologie même relative à la protection des droits sociaux fondamentaux dans la jurisprudence de la Cour de justice porte la trace de ses hésitations à les consacrer pleinement: entre "droits", "principes" et "principes du droit social de l'Union revêtant une importance particulière"[78] – cette dernière expression caractérisant les divergences d'opinions au sein de la Cour de justice dès lors qu'il s'agit de pleinement reconnaître aux droits sociaux le statut de droits fondamentaux –, les commentateurs s'y perdent[79].

3. Les conflits entre droit de l'Union européenne et exigences de la Charte sociale européenne: la réalité du risque

Le peu d'empressement de la Cour de justice de l'Union européenne à prendre au sérieux les droits sociaux crée un vulnérabilité spécifique pour l'ordre juridique de l'Union européenne. Il peut en effet parfaitement se concevoir qu'un Etat membre se voie tenu, en vertu des obligations qui lui sont imposées en raison de son appartenance à l'Union européenne, de renoncer à garantir certains droits sociaux fondamentaux, ou au moins de devoir renoncer à les garantir à un niveau déterminé, alors qu'en assurant cette garantie, il prétendrait s'acquitter des obligations que lui impose la Charte sociale européenne.

Certes, le risque de conflit doit être exactement mesuré. Il ne saurait être question de conflit là où le droit de l'Union n'impose que le respect de prescriptions minimales aux Etats membres. Tel est le cas des directives prises sur la base de l'article 153 TFUE, qui visent à réaliser les objectifs définis par l'article 151 TFUE pour la politique sociale par l'Union et les Etats membres "conscients", en identifiant ces objectifs, "des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989"[80].

De même, l'on ne saurait à strictement parler évoquer un risque de conflit uniquement pour le motif que, depuis une quinzaine d'années, des processus politiques développés au sein de l'Union européenne encouragent la modernisation de la protection sociale et l'évolution du droit du travail, en vue d'une plus grande 'activation' des prestations sociales subordonnant celles-ci au suivi de

---

l'article 27 de la Charte, "Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise", qui prévoit que les travailleurs doivent se voir garantir, à différents niveaux, une information et une consultation dans les cas et les conditions prévus par le droit de l'Union ainsi que par les législations et pratiques nationales); C.J.U.E. (5ième ch.), 22 mai 2014, *Glatzel*, C-356/12, EU:C:2014:350 (à propos de l'article 26 de la Charte, qui concerne le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures d'intégration).

[77] C.J.U.E. (gde ch.), 24 avril 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233 (interprétation de la Directive 2003/109/CE sur le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée en conformité avec l'importance accordée à l'aide au logement par l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

[78] S. Robin-Olivier, "La contribution de la Charte des droits fondamentaux à la protection des droits sociaux dans l'Union européenne : un premier bilan après Lisbonne", *Journal européen des droits de l'Homme*, 2013/1, pp. 109-134. On notera une légère évolution terminologique dans un arrêt de la Cour du 19 septembre 2013 dans lequel elle précise : "le droit au congé annuel payé de chaque travailleur doit être considéré comme un principe du droit social de l'Union revêtant une importance particulière *désormais expressément consacré* à l'article 31, paragraphe 2, de la Charte, à laquelle l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE reconnaît la même valeur juridique que les traités" (nos italiques). La hiérarchie entre les « principes du droit de l'Union » et la Charte des droits fondamentaux semble ainsi – enfin – renversée. C.J.U.E., C-579/12 RX-II, *Commission c. Guido Strack*, 19 septembre 2013, point 26.

[79] S. Robin-Olivier, "La contribution de la Charte des droits fondamentaux à la protection des droits sociaux dans l'Union européenne : un premier bilan après Lisbonne", *précité*.

[80] Afin de réaliser les objectifs fixés à la politique sociale de l'Union européenne par l'article 151 TFUE (anc. article 136 TCE), le Parlement et le Conseil "peuvent arrêter (…) par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement (…)" (article 153 § 2, b) TFUE). Le § 4, deuxième tiret de l'article 153 TFUE précise encore que les dispositions prises sur base de cet article "ne peuvent empêcher un Etat membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes compatibles avec le présent traité".

certaines formations ou à la preuve de la recherche d'emploi[81]. Cette évolution, commodément résumée sous l'expression d'"Etat social actif", peut bien accroître le risque de tensions, le Comité européen des droits sociaux ayant exprimé certains doutes sur la compatibilité de l'activation des prestations sociales avec la liberté de l'individu de travailler librement[82]. Mais elle prend la forme de lignes directrices adressées aux Etats dans le cadre de la stratégie "Europe 2020", dont le statut est celui de recommandations devant être prises en compte dans leurs politiques de l'emploi, plus spécialement à travers l'adoption de plans nationaux de réformes soumis à une évaluation par les pairs: il s'agit d'incitants politiques, plutôt que de contraintes juridiques[83]. L'on ne se trouve pas par conséquent, à strictement parler, dans une situation de conflit de normes, même si la distinction formelle entre normes juridiques et recommandations politiques montre ici ses limites.

Le risque de conflit est plus net lorsque le souci des Etats membres de se conformer à l'interprétation que donne la Cour de justice de l'Union européenne des libertés économiques que reconnaissent les traités européens les conduit à limiter la protection droits sociaux: c'est ce qu'illustrent les suites qu'a connues la jurisprudence *Laval* devant le Comité européen des droits sociaux, évoquées ci-dessus. Il peut advenir que, dans des situations déterminées, l'équilibre entre libertés économiques et droits sociaux soit défini différemment au sein de la Charte sociale européenne d'une part, au sein du droit de l'Union européenne d'autre part, dès lors que la Cour de justice de l'Union européenne et le Comité européen de droits sociaux adoptent des attitudes divergentes quant à l'équilibre à préserver entre ces valeurs en conflit. Il faut tenir compte en outre de ce que la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux est dynamique : elle peut avoir

---

[81] Une littérature importante a commencé de se développer autour de cette transformation. Parmi les meilleures études de cette transformation, voy. Anton Hemerijck, *Changing Welfare States* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 51-85; J.T. Weishaupt, *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe* (Amsterdam: Amsterdam Univ. Press, 2011); Anton Hemerijck, "Two or Three Waves of Welfare State Transformation?", in N. Morel, B. Palier and J. Palme (eds), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (Bristol: Policy, 2012), pp. 33-60; Pascale Vielle, Philippe Pochet and Isabelle Cassiers (eds), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme?* (Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2005); Sylvie Morel, Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France (Paris: Presses universitaires de France, coll. "Le lien social", 2000). Other comparisons also bring to light the diversity of activation models that have been pursued in different jurisdictions: see, e.g., Pascual A. Serrano and Lars Magnusson (eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe* (Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 2007); W. Eichhorst, O. Kaufmann and R. Konle-Seidl R. (eds.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the U.S.* (Berlin, Springer, 2008). Pour le cas de la Belgique, voy. Daniel Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question* (Bruxelles: La Charte, 2012).

[82] Selon le Comité européen des droits sociaux, le droit de chacun de gagner sa vie par un travail librement entrepris (article 1 § 2 de la Charte sociale européenne (texte inchangé dans la Charte sociale européenne révisée)) peut faire obstacle à ce que l'on sanctionne des personnes dont le chômage résulte du refus de prendre un emploi qui est proposé, là où l'emploi proposé ne correspondrait pas à leurs qualifications : voy. Concl. XVI-1 (2002), p. 11 (Royaume-Uni); Concl. XVI-1 (2002), p. 98 (Belgique).

[83] Les lignes directrices en matière d'emploi sont adoptées sur la base d l'article 145 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que les États membres et l'Union s'attachent à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie, en vue d'atteindre les objectifs définis à l'article 3 du traité sur l'Union européenne. Les lignes directrices les plus récentes comprennent une Ligne directrice no 7: accroître la participation des femmes et des hommes au marché du travail, diminuer le chômage structurel et promouvoir la qualité de l'emploi, qui dit notamment que: "Le renforcement de la participation au marché du travail passe par des mesures d'activation. Les États membres devraient intégrer dans leurs politiques relatives au marché du travail les principes de la «flexicurité» ... et les appliquer ..., dans le but d'accroître la participation au marché du travail, de lutter contre la segmentation, l'inactivité et les inégalités entre les sexes, et de diminuer le chômage structurel. Les mesures visant à accroître la flexibilité et la sécurité devraient non seulement être équilibrées, mais aussi se renforcer mutuellement. Les États membres devraient donc mettre en place des régimes contractuels flexibles et fiables, des politiques actives du marché du travail, un système efficace d'éducation et de formation tout au long de la vie, des mesures de soutien à la mobilité professionnelle et des systèmes de sécurité sociale adaptés qui, conjugués, assureraient la transition vers le marché du travail, en les assortissant de droits et de responsabilités clairs pour les chômeurs en ce qui concerne la recherche active d'emploi" (Voy. la Décision du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres (2010/707/UE), L 308 du 24.11.2010, p. 46).

pour effet d'identifier dans le chef des Etats parties à la Charte des obligations dont la portée et l'étendue n'étaient pas nécessairement prévisibles au départ, à partir de son texte même.

En outre, dans d'autres domaines couverts par la Charte sociale européenne révisée, ce sont des mesures d'harmonisation adoptées au sein de l'Union européenne qui créent le risque de conflit. C'est le cas en particulier des mesures prises en vue de l'établissement du marché intérieur, sur la base des articles 114 et 115 TFUE[84]. Ceci signifie que, si ces législations européennes protègent les droits sociaux fondamentaux à un niveau moins élevé que celui prescrit par la Charte sociale européenne – ou sa version révisée –, les Etats membres n'auront plus la possibilité de se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu de la Charte sociale européenne, sans violer les obligations qui découlent du droit de l'Union européenne[85].

En effet, les garanties de la Charte sociale européenne révisée excèdent nettement les domaines couverts par l'article 153 TFUE, domaines pour lesquels l'Union peut soutenir et compléter l'action des Etats membres notamment par l'adoption de directives contenant des prescriptions minimales, et excluant toute mesure d'harmonisation. Ainsi par exemple, l'article 11 de la Charte sociale européenne révisée garantit le droit à la protection de la santé. Le Comité européen des droits sociaux a décidé, "vu la menace pour la santé que représentent les maladies d'origine alimentaire et les récentes flambées de telles maladies, en particulier la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeld-Jakob, ainsi que l'apparition de produits alimentaires dérivés des biotechnologies, (...) d'examiner les mesures prises en vue de garantir la sécurité alimentaire au sein de tous les Etats parties à la Charte. Il souligne qu'il est en effet de la responsabilité des Etats, au titre de l'article 11, d'assurer à leur population un niveau élevé de sécurité dans ce domaine"[86]. L'engagement que prennent les Etats membres de l'Union de respecter ce droit peut affecter, par exemple, les règles adoptées au sein de l'Union en ce qui concerne l'utilisation des micro-organismes génétiquement modifiés[87] ou la sécurité des produits[88], sous la forme de mesures d'harmonisation qui ne se contentent pas de fixer des prescriptions minimales.

Le risque qu'à l'avenir, les conflits se multiplient entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne, ne doit donc pas être minimisé: des solutions doivent être trouvées, qui permettent à ces deux ensembles de normes de coexister de manière harmonieuse[89].

IV. Conclusion

Le paysage du droit social européen a été profondément bouleversé depuis que, il y a cinquante ans, la Charte sociale européenne entrait en vigueur. Face aux impératifs d'une concurrence désormais mondiale et à la nécessité de maintenir la viabilité des systèmes de sécurité sociale dans une Europe vieillissante, le droit du travail s'est "flexibilisé": largement unifié à la fin des années 1970, le statut du salarié s'est à présent fragmenté en un ensemble de régimes différenciés, y compris des régimes

[84] Pour l'exemple du droit à la protection de la santé (article 11 de la Charte sociale européenne), voy. ci-dessous.
[85] Voy. par ex. C. Sachs-Durand, « Comparaison de la Charte sociale européenne et des règles sociales de l'Union européenne », in *Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux. Défis à l'échelle mondiale*, Nikitas Aliprantis (éd.), Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 253-265.
[86] Conclusions XVI-2.
[87] Directive 90/219/CEE du Conseil, du 23 avril 1900, relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés. Voy. également la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, sur la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, *J.O.C.E.,* n° L 106, du 17.4.2001.
[88] Directive 92/59/CEE du Conseil, du 29 juin 1992, relative à la sécurité générale des produits, modifiée par la Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001.
[89] Pour un ensemble de propositions à cet égard, voir Olivier De Schutter, *The European Social Charter in the context of the implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*, Study for the AFCO (Constitutional Affairs) Committee of the European Parliament, DG for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2016.

spécifiques aux jeunes travailleurs afin de favoriser leur entrée dans le marché du travail. La crise économique et financière a conduit à une augmentation significative des inégalités, qui n'a épargné que quelques Etats européens. Finalement, l'intégration économique au sein de l'Union européenne a parfois été perçue comme constituant une menace supplémentaire pour les droits sociaux fondamentaux, dès lors que les libertés d'établissement des entreprises et la liberté de prestation des services pouvaient à la fois fragiliser la position de négociation des représentants des travailleurs et faire pression sur la capacité réglementaire des Etats membres de l'Union européenne, dans les domaines couverts par la Charte: les risques de conflit se multiplient.

Ce sont ces défis auxquels l'interprétation de la Charte sociale européenne a eu à faire face; c'est à cette transformation du contexte qu'elle a dû répondre. Les réponses que le Comité européen des droits sociaux a apportées lui permettent aujourd'hui d'accompagner l'évolution du droit du travail et du droit social des Etats européens, en l'encadrant à partir des principes que la Charte énonce. C'est une tâche urgente. Plus encore que la concurrence internationale, et plus encore que la crise économique et financière, c'est une crise de légitimité qui menace les sociétés européennes: une perte de confiance dans les gouvernements, et l'émergence de doutes quant à leur capacité à résister à la pression des intérêts économiques dominants. C'est cette crise politique qui, davantage même que la crise économique ou que la crise juridique, doit nous inquiéter aujourd'hui: ancrer nos réponses dans le respect scrupuleux la Charte, comme ensemble d'objectifs que nous nous sommes engagés à poursuivre collective, est la meilleure façon de la surmonter.

Rudi DELARUE
Représentant de la Direction Générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion, Commission européenne

---

Intervention

Mesdames et Messieurs, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Ministres, permettez-moi de vous remercier de donner à la Commission européenne l'opportunité de présenter brièvement l'initiative nouvelle et ambitieuse qu'elle vient de lancer, le « Socle européen des droits sociaux ».

Le Président de la Commission européenne, M. Juncker, est actuellement retenu par le Conseil européen et la Commissaire européenne pour l'emploi et les affaires sociales n'a pas pu, en raison de diverses obligations, faire le déplacement à Turin. Pour autant, la Commission se réjouit de la possibilité qui lui est ici offert.

Je tiens à remercier le Conseil de l'Europe et veux ici vous dire combien nous apprécions les liens de coopération qui nous entretenons avec cette Organisation.

Je souhaiterais tout d'abord rappeler ce qu'a indiqué le Président Juncker au Parlement européen dans son discours sur l'Etat de l'Union, à savoir que la Commission européenne entendait présenter un socle de droits sociaux afin de renforcer la dimension sociale de l'Union européenne ; plus particulièrement tournée vers la zone euro, cette initiative est néanmoins ouverte aux autres Etats membres de l'UE qui seraient intéressés.

Comme l'a dit M. Juncker, nous devons intégrer le fait que les réalités des sociétés européennes et du monde du travail évoluent. Nous devons aussi prendre en considération les déséquilibres croissants qui se font jour au sein des pays européens, en particulier dans la zone euro, ainsi qu'entre les membres de cette dernière. Ce socle est donc appelé à servir d'instrument de gouvernance et de « boussole sociale » pour renouer avec la convergence dans la zone euro.

Il convient de noter que le socle en question viendra compléter nos acquis communs dans le domaine des droits sociaux et que nous y inclurons bien évidemment les instruments juridiques internationaux consacrés aux droits sociaux.

La Commission a lancé la semaine dernière le processus de consultation. Il a fait l'objet d'une Communication publique et consiste en un court document accompagné d'un certain nombre d'annexes, notamment une première ébauche du socle. Nous avons également mis en ligne un document d'information générale sur les grands enjeux d'ordre économique, en matière d'emploi et au plan social, document dont on notera qu'il fait expressément référence, en son chapitre 5, à la Charte sociale européenne révisée et aux conventions de l'OIT. A cela s'ajoutent des documents d'information plus techniques, qui portent sur les vingt domaines que couvre le socle envisagé et dans lesquels il est fait référence aux droits sociaux internationaux.

La consultation, à laquelle - je tiens à le préciser – le Conseil de l'Europe sera directement associée et qui se veut naturellement ouverte à tous, poursuit trois objectifs : procéder à une évaluation de l'acquis social de l'UE, réfléchir aux nouvelles tendances apparues dans les modalités de travail et dans nos sociétés, et recueillir les points de vue et réactions sur les principes énoncés dans l'ébauche préliminaire du socle. Elle se déroulera jusqu'à la fin de l'année 2016.

Je voudrais également rappeler très rapidement qu'une coopération existe entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe concernant la Charte sociale européenne. La Commissaire pour l'emploi en a fait état l'an dernier, et cela fait quelque temps déjà que le Vice-Président de la Commission européenne, M. Frans Timmermans, et M. Jagland se sont mis d'accord pour établir des points de contact à des fins de coopération.

Nous prenons cette question très au sérieux et nous nous félicitons par avance de la coopération que nous poursuivrons avec le Conseil de l'Europe sur cette importante et ambitieuse initiative. Je tiens aussi à signaler que la Commission a adopté, dans le même temps, une nouvelle proposition relative au détachement des travailleurs afin de mieux répondre au problème de l'égalité de rémunération

Nous sommes donc tournés vers l'avenir. Je vous remercie de votre attention.

Andrey ISAEV
Vice-Président de la Douma d'Etat, Fédération de Russie

Intervention

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

je suis très heureux de la franchise qui caractérise notre débat d'aujourd'hui. Nous sommes tous conscients des graves dangers qui pèsent sur les garanties sociales mêmes qui ont été mises en place en Europe et qui sont consacrées par la Charte sociale européenne. Sous prétexte de surmonter les conséquences de la crise économique, on tente de nous convaincre qu'il est indispensable d'assouplir les garanties sociales. On nous affirme que pour favoriser le développement économique, il faut réduire les garanties sociales et diminuer les crédits consacrés par l'Etat au soutien des droits sociaux de la population.

Ceux qui disent cela mettent la charrue avant les bœufs, comme on le dit aussi en Russie. Ce n'est pas l'homme qui vit pour l'économie, mais l'économie qui doit servir l'homme. Il serait absolument intolérable pour nous de devoir sacrifier la vie de la population d'aujourd'hui pour favoriser le développement économique. Les coups portés contre les garanties sociales sont axés en premier lieu sur le droit à la dignité au travail et à une rémunération d'un montant équitable.

Nous comprenons que les retraites et les allocations sociales sont un produit dérivé du salaire. C'est justement le montant satisfaisant des salaires et la dignité du travail qui sont à la base de tout le système de garanties sociales. Ceci étant, des employeurs peu scrupuleux invoquent aujourd'hui la crise pour mener en fait une politique de baisse du pouvoir d'achat des salaires. C'est là un symptôme très inquiétant.

En Russie, les salaires réels ont baissé de 9% l'année dernière. Nous savons que d'autres pays se heurtent à la même situation. Les employeurs affirment que c'est la crise, c'est pourquoi, il faut baisser les salaires, mais ce faisant, ils réduisent le pouvoir d'achat de leurs salariés et déclenchent ainsi une nouvelle spirale de la crise. Ils ressemblent à un serpent qui se mordrait la queue. C'est pourquoi, nous avons pris une série de mesures déterminées pour faire cesser les « aménagements des conditions d'emploi », car nous nous sommes rendu compte que par là même, les employeurs souhaitent remettre en cause les garanties sociales, et refuser d'offrir une rémunération équitable du travail.

Aujourd'hui, nous pouvons discerner trois voies que cherchent à emprunter les employeurs pour faire délibérément baisser le coût de la main-d'œuvre : pratique d'un dumping social par le recrutement de migrants économiques ; recours au prêt de main d'œuvre ; et substitution de contrats de droit civil aux contrats de travail.

Nous savons que beaucoup de migrants économiques acceptent actuellement un travail moins bien rémunéré et exécuté dans des conditions plus médiocres que les salariés vivant en permanence dans le pays. Aujourd'hui, en Russie, il y a officiellement un million de chômeurs enregistrés face à un million d'offres d'emploi. On peut se demander pourquoi ces offres ne trouvent pas preneurs ? Mais parce qu'elles sont assorties d'un salaire peu élevé et de conditions de travail inacceptables. Les employeurs s'attendent à ce que ces offres soient retenues non pas par des ressortissants russes, mais par des migrants économiques. Il faut, selon nous, combattre de telles attentes.

C'est pourquoi, nous avons pris une série de décisions en Russie pour rendre plus coûteux le travail des migrants économiques. Nous avons imposé un impôt sur le revenu plus élevé dont doivent s'acquitter les migrants économiques, et au-delà les employeurs. Nous avons déterminé des règlements qui contraignent les migrants économiques à souscrire l'assurance médicale, sociale et de retraite obligatoire à l'instar des autres salariés. De cette manière, nous dissuadons les employeurs d'embaucher des migrants économiques plutôt que des salariés ressortissants de notre pays et dans le même temps, nous assurons des garanties sociales aux migrants économiques eux-mêmes.

La Russie a conclu avec la plupart des pays limitrophes un accord de reconnaissance mutuelle des droits à la retraite. C'est pourquoi, nous sommes convaincus que les migrants économiques qui travaillent chez nous pourront obtenir dans leur pays les droits de retraite acquis en Russie.

Le prêt de main-d'œuvre est un système de relations tripartites, où une personne est l'employeur *de facto*, une autre, une agence pour l'emploi faisant office d'employeur *de jure* et les troisièmes, des salariés mis à la disposition de la première par la deuxième. Nous nous sommes rendu compte que le prêt de main-d'œuvre conduit en général à une baisse de 40% du salaire et à une réduction de garanties sociales essentielles comme les congés légaux supplémentaires pour des conditions de travail difficiles et l'assurance des accidents du travail et des maladies professionnelles. C'est pourquoi je tiens à vous informer que depuis le 1er janvier 2016, le prêt de main-d'œuvre est interdit en Russie. Il subsiste trois cas où l'employeur peut faire appel à un salarié recruté par une agence pour l'emploi : lorsque c'est une personne privée qui recherche de l'aide dans son travail ; quand il s'agit d'un accroissement manifestement temporaire - de dix mois au maximum - de l'activité, comme les soldes ; et quand la loi prévoit que le poste d'un salarié absent, pour cause de maladie par exemple, doit être conservé. Dans ces trois cas seulement, une agence peut servir d'employeur légal et affecter des travailleurs à leur employeur de fait.

Ceci étant, nous avons précisé clairement que l'agence ne peut envoyer de travailleurs dans les entreprises où a lieu un conflit du travail ou une grève, les entreprises où les conditions de travail sont insalubres ou dangereuses ou celles qui bénéficient d'une licence de l'Etat.

La loi prévoit que les salariés envoyés par des agences doivent toucher la même rémunération que les autres salariés de l'entreprise, se voir garanti le même niveau d'assurance retraite et sociale et être couverts par la convention collective applicable. Si le nombre de salariés recrutés par le biais d'une agence pour l'emploi excède 10% des effectifs totaux de l'entreprise, l'employeur doit obtenir l'accord du syndicat pour faire appel à des travailleurs recrutés par une agence.

Nous estimons que cette approche est pleinement justifiée. L'adoption de cette loi a été précédée par un long combat. Le texte a été examiné pendant trois ans. Chaque nouvelle lecture à la Douma a eu lieu avant le 1er mai, face à des interventions massives des syndicats pour faire adopter le texte. Lorsqu'il a été examiné, une série d'organisations, notamment la chambre de commerce américaine, qui regroupe les sociétés des Etats-Unis ayant des activités en Russie, ont adressé des menaces au Gouvernement et à la Douma d'Etat pour exiger le retrait du projet de loi. Avant même l'imposition juridique de sanctions à notre pays, nous avons été menacés de sanctions au cas où le projet de loi interdisant le prêt de main-d'œuvre serait adopté. Et pourtant la loi a été votée et nous sommes bien décidés à l'appliquer.

L'utilisation de contrats relevant du droit civil au lieu de contrats de travail mérite d'être traitée à part. Une personne peut travailler comme chauffeur pour une société, mais le contrat conclu prévoit qu'il intervient en qualité d'entrepreneur individuel non doté de la personnalité morale, qui offre ses services afin de transporter les marchandises ou les passagers d'un patron à l'aide d'un véhicule mis

à sa disposition par celui-ci. Dans ce cas, le prestataire de services échappe aux dispositions du Code du travail, aux règles de la convention collective et à la protection des syndicats.
Pour mettre fin à ce type de pratiques, nous avons décidé que ce genre de contrats donneraient lieu au paiement intégral des cotisations à la caisse des pensions fédérale et à d'autres caisses sociales d'intérêt public et, si le tribunal juge qu'un contrat de droit civil recouvre *de facto* des relations de travail, que le contrat serait requalifié en contrat de travail à durée indéterminée depuis la date à laquelle il a été conclu. Nous comptons bien reconnaître prochainement non seulement au salarié intéressé, mais aussi aux syndicats et à l'inspection du travail le droit de saisir la justice pour qu'elle requalifie ainsi ce genre de contrats.

Mesdames, Messieurs, nous comprenons fort bien, vous et moi, que dans les conditions de la mondialisation, les garanties sociales, les normes sociales doivent être les mêmes dans tous les pays. Dans le cas contraire, les capitaux se déplaceront là où il faut verser les rémunérations les plus faibles aux salariés et où leur sécurité coûte le moins cher. C'est pourquoi, nous proposons de réfléchir à l'interdiction du prêt de main-d'œuvre dans le cadre du Conseil de l'Europe, et dans tout l'espace européen. Le prêt de main-d'œuvre, qui rappelle l'esclavage des siècles passés est humiliant pour les salariés qui sont loués comme des objets et il porte atteinte de façon irréparable au développement social et économique du pays. La Russie est fermement opposée au prêt de main-d'œuvre.

Je vous remercie.

Angelo FARRUGIA
Président de la Chambre des représentants, Malte

Intervention

Je vous remercie, Monsieur le Président.

J'ai écouté les interventions des deux orateurs de marque, MM. Jean-Paul Fitoussi et Olivier De Shutter, et je souhaiterais formuler un certain nombre d'observations en réponse, notamment pour ce qui concerne l'Union européenne – c'est-à-dire nous, en tant qu'Européens. Je voudrais que les choses soient claires.

Lorsque vous avez évoqué l'idée d'un Gouvernement européen, M. Fitoussi, vous avez eu des mots très durs. Les miens le seront plus encore. Car affirmer que les problèmes que nous rencontrons au sein de l'Union européenne et dans les Etats membres du Conseil de l'Europe viennent de ce que nous n'avons pas de Gouvernement de l'Union européenne me paraît assez osé.

Il faut en effet bien voir que, sur les 28 pays que compte l'Union, il n'y en a guère que dix ou quinze tout au plus qui souhaiteraient un gouvernement totalement fédéral.

Je crois que nous devrions aborder la question autrement. Nous devrions songer à d'autres solutions. Que se passe-t-il dans l'Union européenne ? Vous avez mentionné la Grèce ; pour ma part, je mentionnerai Chypre. Je viens d'un autre pays, et je me souviens parfaitement de ce que j'ai dit devant le Parlement cypriote au début de l'année dernière, à l'occasion des cérémonies organisées pour célébrer l'avènement du processus démocratique, 40 ans après le coup d'état dirigé contre le Président Makarios.

Ce qui m'a frappé dans les propos que m'ont tenus les citoyens chypriotes que j'ai croisé dans la rue et les parlementaires avec lesquels je me suis entretenus, c'est cette simple question qu'ils posent : pourquoi sommes-nous traités de façon discriminatoire en ce qui concerne le plan de sauvetage de l'UE pour Chypre ? Et ce n'est là qu'un seul exemple. Chypre a été traitée différemment des autres pays. Est-ce juste ? Non. Le message que l'UE envoyait à la population n'était manifestement pas le bon. Et la liste de ces errements est longue. Vous avez parlé de Chypre. Lorsqu'ils ont voté, les citoyens se sont exprimés pour Chypre, mais ils ne disposaient pas des bonnes informations de l'UE. Il y a donc, ici aussi, quelque chose qui ne fonctionne pas bien.

Ce qu'il faut s'efforcer de faire, me semble-t-il – et nous nous y employons dans nos petits pays -, c'est chercher à instiller une bonne gouvernance dans toutes les institutions. Pas seulement dans les instances politiques, mais partout. Etre informé est un droit. Nous, les citoyens, sommes en droit d'être informés. La démocratie ne doit pas se limiter à aller déposer un bulletin dans l'urne. La démocratie, c'est pouvoir disposer de toutes les informations nécessaires pour prendre une décision en connaissance de cause, pour placer à la tête du pouvoir les bonnes personnes capables de gouverner en toute transparence.

Or que se passe-t-il en Europe? Vous avez cité, Dieu m'en préserve !, Le Pen, et Trump aux Etats-Unis. Mais n'est-il pas déjà trop tard ? Nous en sommes aujourd'hui à envisager une nouvelle fois de faire ce que nous aurions dû faire avant. C'est cela, l'idée de la politique - celle que l'on écrit, pas celle que l'on revisite. Les partis politiques ont misé sur l'économie, espérant qu'elle résoudrait les

problèmes mathématiques de chiffres et d'endettement – car c'était là qu'on les attendait – sans se préoccuper des droits des individus.

Lorsque, dans le souci de doper l'économie, le parti au pouvoir fait fait porter le gros des efforts sur l'endettement et le déficit budgétaire en faisant l'impasse sur les droits des travailleurs, il peut tenir de la sorte cinq, voire dix ans, mais ensuite, il va perdre de sa valeur et finit par s'effondrer entièrement. Le choix qui s'offre alors aux citoyens est un choix à sens unique. De « blasés », ils deviennent extrémistes, de gauche ou de droite. C'est précisément, et malheureusement, ce à quoi nous assistons et qui résulte d'une série de problèmes qui se sont accumulés au fil des ans.

Je m'en suis ouvert à M. Juncker lors de sa récente visite à Malte, ainsi qu'au Président du Conseil européen, M. Donald Tusk, qui l'accompagnait. Nous avons parlé du Traité de Lisbonne, qui est un bon traité, et du rôle des parlements nationaux, qui devraient avoir des prérogatives plus grandes au sein des institutions de l'UE. Est-il exact d'affirmer que cela ne fonctionne pas, ou pas assez bien ? Chacun en est conscient. Et chacun est aussi conscient que, réciproquement, l'Union elle-même doit renforcer son pouvoir auprès des parlements nationaux.

Comment peut-on en effet espérer régler la question de la démocratie si l'on ne communique pas en permanence avec les citoyens ? D'ordinaire, nous sommes les experts, nous évoluons dans les hautes sphères des institutions, et nous sommes détachés de la base. Ce constat m'a amené à proposer, par exemple, de mettre en place un projet pilote pour y remédier – car revisiter le Traité de Lisbonne exigerait à nouveau cinq ans, et les choses ne feraient que s'aggraver.

Il faut recourir à des plans d'urgence pour s'attaquer à ces problèmes. Nous discutons ici des droits sociaux, de la Charte sociale, et nous touchons aussi à des questions économiques dont nous ignorons tout – je l'ai constaté hier, lors de mon intervention à la Conférence -, sans que cela inquiète qui que ce soit. Ceux qui nous gouvernent le savent. Quant aux syndicats, ils sont réduits au silence. Certains d'entre eux n'osent même pas lever la main pour demander ce qu'il se passe. Ce ne sont plus les syndicats des années 70 ou 80. Nous vivons aujourd'hui une époque où d'aucuns voudraient s'exprimer, mais ont peur de le faire.

Redresser les chiffres est autrement plus important que rechercher des solutions au problème des droits des travailleurs, de ceux qui sont issus des couches les plus pauvres de la population ! Et à tous ceux qui pensent qu'il faudrait que cela change, je rappellerai simplement ceci : en Europe, la population se compose de 70% de travailleurs, la classe moyenne y représente peut-être 20%, et les 5-10% en haut de l'échelle s'accaparent tout.

Je crois que nous devons repenser nos politiques. Il faut que les partis politiques revoient leurs valeurs morales, et j'ai le sentiment que notre Union européenne doit réorienter son action. .Nous ne parvenons mêmes pas à nous entendre sur un point particulier. Vous avez évoqué aujourd'hui la question de l'immigration. Même sur ce grave problème, nos valeurs morales sont mises à mal. Si l'on perçoit l'immigration de manière négative, c'est que l'on passe à côté de l'essentiel. Il est vain d'espérer un renforcement de l'Union européenne si l'on ne peut apporter une réponse collective à cette question aussi importante.

A Malte, nous avons décidé de nous doter d'une convention constitutionnelle. Nous nous sommes dit que l'on ne pouvait pas débattre de questions constitutionnelles, y compris de valeurs énoncées dans la Charte sociale, si l'on ignorait ce qui figure dans la Constitution. Comment voulez-vous discuter d'un article constitutionnel si les citoyens ne savent pas qu'il concerne une valeur qui est déjà inscrite dans la Constitution ? Ou qui devrait l'être ? Nous allons dans les écoles parler avec les enfants, nous allons dans les usines parler avec les travailleurs, nous allons au contact des jeunes et

des ONG, et nous discutons. Parce que la démocratie, c'est l'affaire des citoyens. Et la Charte sociale, c'est l'affaire des droits des citoyens.

Voilà pourquoi nous avons encore, à mon sens, tant à faire. Je vous remercie beaucoup de votre attention.

Giuseppe PALMISANO
Président du Comité européen des Droits sociaux, Conseil de l'Europe

Intervention

Merci. Je serai bref ; je pense que le Forum d'aujourd'hui constitue une bonne occasion de passer des paroles aux actes, de la théorie à la pratique ou, du moins, d'identifier les premières mesures à prendre pour atteindre l'objectif dont nous avons parlé jusqu'à présent, à savoir faire en sorte que la prise en compte et le respect des droits sociaux se retrouvent à nouveau au centre des choix politiques, des mesures gouvernementales, tout comme des attentes de nos concitoyens.

Je me permets, par conséquent, de vous soumettre à tous plusieurs propositions à titre de premières initiatives concrètes pour remettre les droits sociaux au centre de l'action grâce à la Charte sociale européenne : des propositions pour mieux tirer parti d'un instrument majeur qui existe déjà et qui a de nombreuses potentialités et faire en sorte qu'il produise des effets positifs.

Je m'adresse, en premier lieu, aux parlements et aux parlementaires, au vu également de l'intéressante Conférence interparlementaire d'hier. Je leur pose la question suivante : pourquoi ne pas commencer à mettre en place, au niveau parlementaire, là où il n'y en a pas, des procédures d'évaluation de l'incidence sociale des politiques gouvernementales qui inscrivent enfin au nombre des critères d'appréciation fondamentaux le respect effectif de la Charte sociale ?

En second lieu, je m'adresse encore aux parlementaires et aux gouvernements des Etats : pourquoi ne pas donner, là où ce n'est pas le cas, aux vrais bénéficiaires de la Charte sociale, à ceux qui sont les mieux placés pour cerner les problèmes de mise en œuvre et de respect des droits sociaux et trouver des solutions appropriées, la possibilité d'invoquer directement ce traité au niveau européen ? Pour le dire autrement, pourquoi ne pas favoriser l'adoption d'une procédure qui existe déjà mais qui ne lie actuellement que 15 Etats sur les 43 qui sont parties à la Charte sociale : le système de réclamations collectives auquel M. De Schutter a si bien fait référence et qui est effectivement propre à pointer les problèmes concrets et à suggérer des solutions ? J'invite bel et bien tous les parlementaires, et pas simplement les responsables gouvernementaux, à envisager cette possibilité et à militer en faveur de l'adoption dudit système par les Etats qui ne l'ont pas encore fait.

En troisième lieu, je m'adresse, cette fois, à une catégorie de personnes influentes qui se trouvent probablement dans cette salle : les juges nationaux. En effet, le respect des droits passe principalement par les juges. Alors chers juges, pourquoi ne commenceriez-vous pas à prendre davantage en compte dans vos décisions la Charte sociale européenne qui est un instrument juridiquement contraignant dans les systèmes judiciaires internes de façon à garantir pleinement les droits sociaux des individus ? Ce serait là réellement la voie royale pour traduire dans les faits, ou mieux dans le droit appliqué, plusieurs principes fondamentaux et faire en sorte qu'ils ne restent pas lettre morte.

Enfin, le système normatif de la Charte sociale est assurément un système bien construit qui protège plus que tout autre traité en Europe (et dans le monde) les droits sociaux ; cependant, lui aussi a ses limites. Je veux parler surtout de la situation des « étrangers », des migrants et des réfugiés dont nous avons beaucoup discuté aujourd'hui et hier au cours de la conférence interparlementaire. Les flux de migrants et de réfugiés et la présence, depuis peu, de nombreux étrangers non européens en

Europe posent des problèmes en matière d'application des droits sociaux. Or, réfléchissez un peu : nous nous trouvons dans une situation où, sur la base de la Charte sociale, en Italie, en France ou encore en Allemagne, les Etats sont tenus, à juste titre, de respecter les droits sociaux des personnes originaires d'Azerbaïdjan, de Turquie, du Portugal, d'Irlande, de Lituanie, de n'importe quelle région d'Europe en somme, mais il n'en va pas de même, par exemple, pour les personnes, et elles sont nombreuses, qui viennent de Syrie, de Tunisie, du Bangladesh, du Pérou, de l'Equateur, du Cameroun, du Niger etc. Est-ce que cela a un sens ? Est-ce que cela est « juste » ? Mieux encore, est-ce acceptable du point de vue du respect des droits de la personne humaine en tant que telle ? Selon moi, la réponse est catégoriquement « Non ». On parle beaucoup des inégalités et de leur suppression ; or, nous sommes là face à une inégalité qui est actuellement tolérée par la Charte sociale puisqu'elle n'oblige pas les Etats à appliquer, à respecter aussi les droits sociaux des personnes qui n'ont pas la nationalité d'un Etat partie à la Charte sociale.

Aujourd'hui, le problème est plus crucial que jamais ; il est crucial car le nombre de personnes qui arrivent en Europe en provenance d'Etats non européens ne cesse d'augmenter pour de multiples raisons : migrants réguliers, migrants économiques, migrants environnementaux, réfugiés, demandeurs d'asile. Or, aux termes de la Charte sociale, les Etats n'ont pas pour obligation de conférer à ces personnes les mêmes droits que ceux qu'ils confèrent, à juste titre, aux Européens. Il s'agit là, en outre, d'une anomalie par rapport à tous les autres instruments internationaux de protection des droits de l'homme, que ce soit la CEDH ou bien les pactes internationaux des Nations Unies. Je vous exhorte donc réellement à prendre en considération cet aspect pour améliorer le système de la Charte sociale et l'adapter à notre époque. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faille s'engager dans des procédures complexes (de nature aussi politique) visant à réviser la Charte sociale ; il peut s'agir simplement, par exemple, de faire en sorte que les gouvernements des Etats parties à la Charte, encouragés par leurs parlements, acceptent unilatéralement d'étendre l'application de la Charte sociale à des catégories de personnes qui, à l'heure actuelle, ne sont pas couvertes par ce traité.

Cette démarche est, en effet, possible et devrait être relativement facile à mettre en œuvre ; le Comité européen des droits sociaux l'a, du reste, proposé il y a quelques années, à l'occasion du 50e anniversaire de la Charte sociale. Malheureusement, la proposition n'a suscité aucune réaction positive.

Je pense que, de nos jours, la nécessité s'en fait sentir plus encore qu'il y a quelques années ; par conséquent, j'invite instamment ceux qui ont réellement à cœur de faire respecter les droits sociaux et la dignité de toutes les personnes à agir et à prendre des initiatives concrètes en ce sens pour améliorer encore la Charte sociale.

Je vous remercie de votre attention.

Georgios KATROUGALOS
Ministre du Travail, de la Sécurité sociale et de la Solidarité sociale de la République ellenique

---

Allocution prononcé à l'occasion de la cérémonie de dépôt de l'instrument de ratification de la Charte sociale européenne révisée par la Grèce

C'est un grand honneur pour moi que de prendre la parole ici à Turin, dans cette ville où la Charte sociale européenne a vu le jour.

Comme l'a dit ce matin la Secrétaire Générale adjointe en des termes très mesurés, la Charte apparaît en quelque sorte comme la constitution de l'Europe pour les droits sociaux. Des droits qui, chacun le sait, suscitent une certaine méfiance héritée de la guerre froide. Ils ont été, à l'origine, purement et simplement considérés comme de faux droits, des droits qui ne concernaient que les pauvres, pour ne pas dire de pauvres droits.

Certes, il s'agit là d'une vision pour le moins tronquée des droits de l'homme. Tous les droits humains fondamentaux, y compris les droits sociaux, sont complémentaires. On ne saurait battre en brèche une catégorie de droits sans porter atteinte aux autres. Pour reprendre Bertrand Russell, s'il vous faut choisir entre la démocratie et une miche de pain, votre décision sera dictée par un seul facteur : l'intensité de votre faim.

Nous avons heureusement dépassé cette idée fausse que nous avions des droits sociaux, sur le plan tout au moins du droit international. Nous savons, depuis la déclaration de Vienne, que tous les droits fondamentaux sont indivisibles et ont la même force juridique.

Mais nous sommes à présent confrontés à un ennemi bien plus redoutable, qui s'attaque à la mise en œuvre politique de ces « principes des droits » : je veux parler, vous l'aurez compris, de ce mariage entre l'idéologie outrancièrement agressive des marchés débridés- le néolibéralisme- et le dogme étatique qui s'est imposé ces dernières décennies en Europe.

Pour les tenants du nouveau dogme - car cela relève davantage d'un mode de pensée anachronique que d'une idéologie -, les droits sociaux et les dépenses sociales sont un frein à la croissance. Pourtant, ce matin déjà, le Professeur Fitoussi a déclaré qu'il nous fallait, par-dessus tout, saluer l'âge d'or de l'Etat-providence, qui ne nous offre pas seulement un haut niveau de protection sociale, mais nous ouvre aussi un potentiel de croissance bien plus important que celui que connaît l'Europe, dont l'économie stagne ou ne progresse que très lentement.

Il est indéniable que la redistribution, extrêmement inégale, des richesses est aujourd'hui totalement différente de ce qu'elle était auparavant. Les inégalités explosent. Et s'il est vrai qu'à l'échelle planétaire, l'essor des deux nouvelles puissances économiques que sont l'Inde et la Chine ont atténué les inégalités, celles-ci ont en revanche pris dans nos pays d'Europe occidentale des proportions extrêmes, jamais atteintes depuis la crise de 1929.

Le Pape François avait donc raison : cette idéologie tue. Ce type d'économie tue. Et il ne tue pas seulement les membres les plus faibles, les plus pauvres, les plus vulnérables de nos sociétés, il tue aussi la démocratie et notre mode de vie. Au bout du compte, et c'est là le plus dangereux, il tue également nos valeurs, notre identité, ce que nous appelons la civilisation européenne – et non pas simplement un modèle social européen. Des sociétés appauvries, écorchées vives, cherchent,

partout en Europe, un coupable. Et au même titre qu'elles avaient dans l'entre deux guerres pointé le doigt sur les Juifs, elles accusent aujourd'hui les migrants et les réfugiés.

Voilà pourquoi il est si important de préserver ce qui fait l'Europe, à savoir la défense des droits sociaux. Comme l'a dit ce matin le Professeur de Schutter, la Grèce a été un cas extrême de démantèlement de l'Etat social, de toutes les garanties qu'offrait, individuellement et collectivement, le droit du travail - et le Comité européen des droits sociaux a joué un rôle primordial pour y remédier. Il a indiqué, à juste titre, que nous avons besoin des droits sociaux, surtout en temps de crise. Et c'est tout à fait exact : un parapluie nous est utile les jours de pluie, pas lorsqu'il fait beau.

A plus de six reprises, le Comité a déclaré que les politiques imposées à la Grèce par les plans d'austérité - ces tristement célèbres « mémorandums » - étaient manifestement contraires à la Charte sociale européenne.

Le Gouvernement grec tente à présente de renverser la situation, et ce dans des circonstances d'autant plus compliquées qu'il a été contraint d'accepter au mois de juillet un compromis, très douloureux afin d'éviter un défaut de paiement. Nous avons donc signé, sous la pression, un troisième « mémorandum », mais nous n'avons pas l'intention de continuer de la sorte à démanteler l'Etat social.

Bien au contraire. Nous voulons sortir de ce cercle vicieux et inverser la tendance. Et nous pensons que la ratification de la Charte sociale européenne révisée constitue précisément un premier pas dans cette direction. Nous voulons travailler en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe et l'Organisation internationale du Travail, de façon à défendre, dans les négociations à venir, notre modèle de société - le modèle social européen.

Ce qui se passe aujourd'hui en Grèce n'est plus tolérable. Dois-je rappeler qu'il n'y a pas de dialogue social en Grèce ? Les partenaires sociaux ne peuvent négocier les salaires. Ces derniers sont, en théorie, fixés par l'Etat. Mais en théorie seulement, car ce sont nos prêteurs, et non l'Etat grec, qui nous imposent ces décisions fondamentales – décisions qui, dans les autres pays qui suivent le modèle social européen, sont consensuelles.

Nous avons opté pour une Grèce sociale, dans une Europe sociale, et nous persistons à croire que la voie royale qu'il nous faut emprunter pour y parvenir est celle que trace la Charte sociale européenne.

Je vous remercie de votre attention.

Cesare DAMIANO
Président de la Commission Emploi public et privé de la Chambre des députés, Italie

---

Discours de clôture

Je tiens avant tout à vous transmettre les salutations de la Présidente de la Chambre des députés, Laura Boldrini, qui se trouve dans l'impossibilité de participer à nos travaux et m'a demandé de la représenter pour conclure ce Forum des droits sociaux en Europe.

Je tiens, en outre, à adresser les remerciements de la Chambre des députés aux deux autres institutions qui ont contribué à l'organisation de la Conférence interparlementaire et du Forum des droits sociaux : la municipalité de Turin et son maire, Piero Fassino, ainsi que le Conseil de l'Europe, représenté ici par sa Secrétaire Générale adjointe, Gabriella Battaini-Dragoni.

Les efforts conjoints des trois institutions ont permis de lancer un processus politique majeur. Grâce aux résultats de ces deux journées de réunion à Turin et de la précédente Conférence tenue en octobre 2014, ledit « Processus de Turin » est, en effet, devenu un facteur de stimulation et de mobilisation des politiques sociales dans un cadre européen de première importance.

Les communications faites en ouverture du Forum par deux personnalités éminentes du débat scientifique et politique européen, M. Fitoussi et M. De Schutter, sont des contributions très pénétrantes qui n'ont pas manqué de mettre en lumière tous les aspects problématiques de la situation des droits sociaux sur notre continent. Le débat qui a suivi a encore enrichi le tableau qui venait d'être brossé. Je n'ai pas l'intention ici de rendre compte de manière exhaustive de cet intéressant échange de vues. Je me bornerai à faire quelques remarques à caractère général en m'inspirant d'un certain nombre de thèmes qui se sont dégagés du fructueux débat de ces derniers jours.

Comme les participants aux discussions l'ont relevé, parmi les nombreux effets de la crise économique qui s'est déclarée en 2008 figurent incontestablement la fragmentation du système de protection des droits sociaux en Europe ainsi que l'affaiblissement de ces droits. Il faut éviter que la Charte n'incarne le désir d'une Europe qui n'existe pas. Nous courons le risque de tenir des débats abstraits sur les choix politiques des gouvernements et de l'Europe, cette Europe politique que nous n'avons pas. De nos jours, les niveaux de protection dont jouissent les salariés dans les divers pays européens sont nettement plus différenciés qu'ils ne l'étaient auparavant. Alors que, par le passé, nous nous sommes toujours évertués à fixer des normes sociales qui reflètent les meilleures pratiques européennes, c'est aujourd'hui le contraire qui advient ; l'objectif n'est pas atteint. C'est, en grande partie, la conséquence manifeste de la façon dont ont été conçues jusqu'à présent les politiques destinées à faire face à la crise. Disons-le franchement : les politiques de rigueur ont échoué. Si nous insistons pour maintenir de telles politiques, nous ne pourrons pas construire une Europe sociale. Il y a une contradiction dans les termes. Les inégalités résultent de choix politiques. Ce sont les théories libérales, prédominantes dans le monde ces quarante dernières années, qui ont influé sur les choix des gouvernements, nous conduisant à cette situation extrêmement contradictoire. Heureusement, il y a la Charte.

Dans la zone euro, en particulier, nous n'avons plus la possibilité d'utiliser le levier monétaire et ce sont principalement les mesures d'adaptation qui ont pesé sur le marché du travail et les niveaux de

protection sociale ; ces derniers sont alors devenus la variable d'ajustement face à l'impossibilité d'adapter la valeur de la monnaie aux niveaux de concurrence des pays.

Cette situation a eu des effets indiscutablement négatifs comme l'apparition d'inégalités inacceptables entre les salariés des divers pays européens, entraînant une recrudescence des migrations internes. Plus généralement, l'Union européenne apparaît de plus en plus indifférente aux besoins des citoyens et incapable de mettre en place des formes communes de protection des salariés. L'euroscepticisme prospère dans ce climat et fait pencher la balance vers un nouvel affaiblissement des facteurs de cohésion de la construction européenne qui est, pourtant, une caractéristique essentielle de notre identité, de notre culture.

Dans ce contexte, des mesures comme celles qui sont prévues dans le récent accord conclu par le Conseil européen pour éviter la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ne me semblent pas aller dans le bon sens. L'objectif louable de favoriser le maintien de Londres dans l'Union est poursuivi en instaurant de graves formes de limitation de la mobilité des salariés et en abaissant le niveau de protection sociale pour les nouveaux arrivants sur le sol britannique, ce qui renforce encore les inégalités entre ceux qui sont citoyens européens et ceux qui ne le sont pas.

Je crois que si nous voulons réellement sortir de la crise, il nous faut suivre d'autres voies et faire d'autres choix politiques. L'Union européenne a besoin d'une relance efficace des politiques de développement mais cette constatation doit avoir une conséquence. Il faut battre en brèche les politiques de rigueur, l'austérité aveugle et absolue qui fait de l'apurement des comptes, quoique nécessaire, l'instrument de régulation des rapports sociaux.

L'Union européenne a besoin d'investissements appropriés pour développer l'infrastructure, promouvoir la recherche scientifique et technologique et améliorer la prestation des services dans plusieurs secteurs cruciaux comme la santé et l'éducation. C'est le seul moyen de créer des emplois de qualité et d'éviter la tentation de faire face à la concurrence mondiale en nivelant par le bas les mesures de protection sociale. A ce stade, je reprends une interrogation de M. Fitoussi. Qu'est-ce que la modernité ? Est-ce une concurrence qui fait fi des règles ? Est-ce une centralité absolue du dieu marché ? Est-ce la transformation de la valeur travail en marchandise ? A mon sens, ce n'est pas ça la modernité. Pour instaurer une véritable modernité sociale, qui reste imprégnée d'une volonté de faire société comme trait encore prédominant de la culture européenne, il nous faut mener un combat politique, philosophique, culturel aussi. Dans cette perspective, les Etats membres de l'Union européenne devraient soutenir fermement la fondation de ce « pilier européen des droits sociaux » lancé par le Président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2015. L'Europe devrait réellement avoir pour ambition d'obtenir un « triple A social » en s'assurant que les marchés du travail et les systèmes de protection sociale fonctionnent de manière équitable dans tous les Etats membres de l'Union. Faire du pilier européen des droits sociaux une réalité revient à garantir l'égalité des chances et un même accès au marché du travail, à assurer des conditions de travail équitables en instaurant un bon équilibre entre les droits et les devoirs des salariés et des employeurs et en fournissant des services essentiels de grande qualité. J'ajouterai à cela qu'il faut combattre la logique du dumping social. Si nous négligeons ces éléments et notamment l'équilibre entre les intérêts des salariés et ceux des entreprises, alors même que prévaut la recherche du coût minimal de la main-d'œuvre, les entreprises saines, transparentes et compétitives seront pénalisées au profit des entreprises qui ne le sont pas.

Dans cette démarche, la Charte sociale du Conseil de l'Europe constitue une référence fondamentale. Il me paraît très révélateur qu'aujourd'hui ici à Turin, nous célébrions solennellement le dépôt de l'instrument de ratification de la Charte sociale européenne par le ministre du Travail, de la sécurité sociale et de la solidarité sociale de la République hellénique. C'est un acte de grande

portée politique qui prouve l'importance croissante de la Charte, surtout pour les pays qui ont été les plus frappés par les conséquences sociales de ces années de crise et des mesures d'austérité qui ont démontré leurs limites économiques et ont eu des effets négatifs sur l'emploi et le tissu social. Je le répète : combattons la politique de rigueur et soutenons l'emploi par des investissements. La Charte sociale devrait aussi s'occuper de l'avenir des régimes de protection sociale en Europe. Pourquoi ne pas nous fixer pour objectif d'assouplir ces régimes pour favoriser le rajeunissement des entreprises et, grâce au renouvellement du personnel, l'entrée des jeunes sur le marché du travail ? Aujourd'hui, il y a un « bouchon générationnel ». Ici encore, je ferai écho aux propos de M. Fitoussi sur le thème de la modernité. Je pense à l'avenir de l'Italie. Dans trente ans – certes, cette échéance paraît lointaine mais nous savons que le temps passe vite – il faudra avoir, en Italie, près de 70 ans pour partir à la retraite. Je voudrais savoir ce qu'il y a de moderne dans le fait de prendre sa retraite à 70 ans afin de subvenir aux besoins de ses enfants et petits-enfants restés à la maison pour cause de chômage. Par conséquent, prendre au sérieux les droits énoncés dans la Charte, cela veut dire mettre en place un cadre de protection commun et exhaustif susceptible d'intégrer les garanties établies de manière très sélective par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il faut soutenir l'action du Comité européen des droits sociaux pour rendre effectifs les droits garantis par la Charte. Il doit faire son chemin dans les faits, grâce à l'application uniforme de la Charte, le principe de l'indivisibilité de l'ensemble des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux dans l'espace commun européen. Il s'agit assurément d'un programme difficile à mettre en œuvre et qui rencontrera des résistances et des obstacles. Pour les surmonter, la force politique des parlements nationaux, représentants directs des citoyens européens, me paraît indispensable. Ces deux journées de réunion à Turin, avec la participation de parlementaires des pays du Conseil de l'Europe et de représentants de la société civile, ont donné, à mon sens, une nouvelle impulsion à la constitution d'une masse critique suffisante pour relever ces grands défis. Il est donc important de distinguer, tout en les combinant, la dimension gouvernementale et la dimension parlementaire, à plus forte raison dans le domaine des droits sociaux dont l'exercice est en rapport direct avec les droits essentiels de l'être humain, en commençant par celui de mener une vie digne.

Comme les débats de la Conférence interparlementaire l'ont également fait ressortir, il est de notre devoir de nous pencher sur la question des migrants qui a été longuement traitée hier. Aujourd'hui même se déroule à Bruxelles le Conseil européen consacré à cet épineux problème qui a pris une ampleur considérable non seulement à cause de la crise syrienne qui déplace d'est en ouest des millions de personnes mais aussi, ne l'oublions pas, à cause des flux massifs de migrants qui de l'Afrique septentrionale se sont dirigés vers les côtes italiennes et grecques, les plus exposées du fait de leur situation géographique. A ce propos, je voudrais rappeler le grand engagement de l'Italie qui, depuis de nombreuses années, s'emploie à surmonter ce problème. C'est un phénomène inédit, de proportions gigantesques. Pour fuir les guerres, les dictatures et la famine, des millions de personnes se déplaceront encore à l'avenir.

Il faudrait que l'Europe mette en place une sorte de nouveau plan Marshall pour l'Afrique car si nous n'investissons pas dans la construction de routes, d'hôpitaux et d'écoles, c'est-à-dire dans les infrastructures nécessaires pour moderniser les pays de la région et les inciter à un développement de qualité, nous ne parviendrons pas à juguler l'exode des migrants. Comme le Président du Conseil, Matteo Renzi, l'a dit, mettre en œuvre la Charte aujourd'hui suppose de construire des ponts et non des murs pour obtenir des résultats concrets. Mettre en œuvre la Charte veut donc dire non seulement appliquer des politiques nationales mais aussi trouver ensemble des moyens de relever un défi commun. Or, tel n'est pas le cas. Il me paraît utile, à titre de dernière remarque, de souligner l'importance des politiques sociales, notamment pour lutter contre les phénomènes de radicalisation qui favorisent la diffusion de la propagande terroriste. L'insertion sociale, ne l'oublions pas, devient également un instrument pour construire une société solidaire qui ne laisse aucune

place à des formes dangereuses de marginalisation. Je conclurai en disant qu'il s'agit, certes, d'un programme d'action astreignant et difficile à réaliser mais que ce combat mérite néanmoins d'être engagé pour préserver l'idéal d'une Europe à la fois sociale et solidaire.

Notes