

Documents d'information

SG/Inf(2021)13

22 avril 2021

**Améliorer la mise en œuvre des droits sociaux –
renforcer le système de la Charte sociale européenne :
Propositions de la Secrétaire Générale**

Introduction

Améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe et renforcer le système de la Charte sociale européenne à cette fin est un objectif de longue date du Conseil de l'Europe. Certaines des mesures adoptées dans le passé ont eu un impact positif tandis que d'autres, pourtant bien intentionnées, n'ont pas apporté tous les avantages recherchés, notamment en ce qui concerne la rationalisation (ou la simplification) des procédures prévues par la Charte.

La pandémie de COVID-19 a rendu plus urgent encore le besoin de changement. Elle a mis en lumière les forces, mais aussi les faiblesses, parfois sérieuses, des systèmes de protection des droits sociaux en Europe. La pandémie a mis en évidence la nécessité de renforcer les droits sociaux et leur protection effective dans le cadre du système global de garanties collectives de protection des droits de l'homme en Europe. Le ralentissement économique actuel exercera une pression supplémentaire sur les ressources limitées, non seulement pour la réalisation des droits sociaux, mais aussi pour empêcher leur régression.

Dans ce contexte, il est essentiel de prendre des mesures pour rendre le système de la Charte sociale européenne plus pertinent en tant qu'outil pour aider les États membres à concevoir des politiques de droits sociaux capables de relever les défis d'aujourd'hui, conformément à mon Cadre Stratégique pour l'Organisation.

Les propositions énoncées dans le présent document s'inspirent de diverses sources, notamment : les décisions du Comité des Ministres ; les propositions formulées collectivement par les experts en droits de l'homme des États membres dans le rapport de 2019 du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) ; les suggestions et réflexions des organes de suivi de la Charte sociale européenne, à savoir le Comité européen des droits sociaux (CEDS) et le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale (CG). Plus récemment, un Groupe d'Experts de Haut-Niveau sur les Droits Sociaux (Groupe d'Experts), que j'ai nommé, m'a remis un rapport contenant un certain nombre de propositions qui ont également été prises en compte pour la préparation du présent document.

Mes propositions s'articulent autour de trois axes principaux :

- le soutien politique nécessaire pour améliorer la contribution du Conseil de l'Europe à la mise en œuvre des droits sociaux en Europe ;
- les améliorations aux procédures établies en vertu de la Charte sociale européenne et les processus qui pourraient être engagés pour renforcer l'efficacité et l'impact de la Charte ; et
- des développements prospectifs de fond et de procédure qui nécessitent un examen plus approfondi par les États membres du Conseil de l'Europe et par les Parties à la Charte.

1. Engagement et soutien politiques

La Charte sociale européenne est un instrument adopté par les États membres du Conseil de l'Europe pour se soutenir mutuellement – et collectivement – dans la réalisation d'objectifs communs essentiels à la stabilité démocratique de notre continent, notamment la préservation des valeurs fondamentales de la dignité humaine, la promotion du progrès économique et social et, plus particulièrement, l'amélioration du bien-être et du niveau de vie de tous. Ces objectifs communs, qui découlent du Statut de l'Organisation, n'invalident pas ou ne cherchent pas à effacer les spécificités nationales ; au contraire, ces objectifs s'enrichissent de la grande variété de nos communautés, de nos cultures ou de nos traditions.

Alors que de nombreuses personnes dans le monde affirment que la pandémie et d'autres crises récentes montrent la nécessité d'un nouveau contrat social, en Europe, nous avons la Charte, un instrument capable d'apporter une réponse dynamique aux réalités en évolution.

Il est donc grand temps de confirmer clairement et sans ambiguïté, au plus haut niveau politique, que la Charte sociale européenne apporte une réponse aux défis sociaux actuels en Europe, et de montrer un engagement renouvelé envers les objectifs communs qui sous-tendent la Charte. Ce soutien politique de haut niveau devrait être associé à l'engagement de mettre en place des règles du jeu équitables en matière de droits sociaux dans toute l'Europe, à un refus clair d'abaisser les normes et à un rejet du dumping social. Il devrait s'accompagner d'une amélioration de la capacité des organes de la Charte à répondre efficacement au besoin de retour d'information et d'orientation que crée la garantie collective des droits sociaux. Enfin, elle devrait viser à promouvoir la ratification de la Charte sociale européenne révisée par tous les États membres et leur acceptation des dispositions supplémentaires de ce traité et de la procédure de réclamations collectives.

Le 60ème anniversaire de la Charte sociale européenne – ainsi que le 30ème anniversaire du Protocole de Turin et le 25ème anniversaire de la Charte révisée – à la fin de cette année offrent l'opportunité d'une Déclaration du Comité des Ministres à cet effet.

2. Améliorations des procédures : simplification et dialogue

Les différentes sources mentionnées dans l'introduction sont unanimes quant à la perception de la complexité du système de la Charte sociale européenne, tel qu'il s'articule actuellement autour des rapports, des catégories de dispositions, des cycles et périodes de référence, des conclusions et de leur suivi échelonné à plusieurs niveaux, qui crée une charge administrative excessive pour les États membres. En même temps, ce système complexe ne remplit pas l'objectif principal, qui est d'aider les États membres à remédier aux lacunes et aux insuffisances de leurs politiques nationales en matière de droits sociaux. La procédure de réclamations collectives a la capacité de simplifier ce scénario complexe, mais ce potentiel a été jusqu'à présent entravé par la lenteur de son acceptation par les États parties à la Charte et par l'échelonnement des obligations de suivi pour les États qui acceptent les réclamations collectives.

Les arguments en faveur d'une simplification sont donc forts, comme l'a clairement montré le CDDH. Le CEDS a introduit certains changements initiaux en réponse. Dans leurs décisions adoptées le 11 décembre 2019, les Délégués des Ministres ont pris "note avec intérêt des mesures prises par le CEDS pour simplifier la procédure de rapports dans le cadre de la Charte sociale européenne, en mettant l'accent sur les questions liées à des problèmes relevant de certaines dispositions, et invité le CEDS et le Comité gouvernemental à examiner d'autres moyens de rationaliser la procédure, y compris en envisageant l'opportunité de réexaminer le système actuel de rapports thématiques". Le CG est également en train de revoir ses propres procédures et le Groupe d'Experts a fait des suggestions spécifiques de simplification.

Parallèlement, de nombreux appels ont été lancés en faveur d'un renforcement du dialogue entre les organes de la Charte – le CEDS et le CG – et les États parties, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, ou d'un renforcement de la procédure contradictoire dans les réclamations collectives. L'opportunité de faciliter le dialogue entre et parmi les parties prenantes de la Charte de manière collective a également été signalée.

2.1 Une nouvelle procédure de rapport

La réponse à ces deux aspirations – simplification des procédures et renforcement du dialogue – peut être apportée par une nouvelle procédure de rapport qui pourrait prendre la forme suivante :

- des rapports quadriennaux simplifiés pourraient être présentés sur l'application de la Charte dans son ensemble, par les États parties à la Charte qui n'ont pas accepté la procédure de réclamations collectives¹;
- ces rapports quadriennaux pourraient être complétés par des rapports ad hoc portant sur des questions spécifiques lorsque les circonstances l'exigent, à la demande du CEDS ; à cette fin, le CEDS devrait consulter le CG ainsi que d'autres parties prenantes, en particulier les partenaires sociaux ;
- des rapports ad hoc pourraient également être demandés aux États parties qui ont accepté la procédure de réclamations collectives, selon les mêmes modalités et après consultation du CG et des autres parties prenantes ;
- le CG pourrait examiner les conclusions du CEDS sur la base de ces rapports quadriennaux ou ad hoc de manière plus ciblée, en bénéficiant d'informations actualisées présentées par les États parties concernés, en se concentrant sur les questions nécessitant une attention particulière de la part des gouvernements.

2.2 Renforcer la dimension contradictoire des réclamations collectives

En ce qui concerne les réclamations collectives, les mesures prises par le CEDS pour garantir une application stricte des critères de recevabilité et renforcer la dimension contradictoire de ses travaux devraient être endossés. En outre :

¹ Cela concerne les dispositions acceptées, sans préjudice de la procédure spécifique de l'article 22 concernant les dispositions non acceptées.

- le CEDS pourrait être encouragé à demander aux parties autant de précisions sur des questions de fait ou de droit que nécessaire, et à envisager de façon favorable la tenue d'auditions à la demande de l'une des parties ; en outre, le rapporteur du CEDS dans une réclamation particulière devrait pouvoir proposer une audition ou toute autre forme de dialogue avec les parties. Dans ce cadre, il conviendrait d'examiner l'opportunité de communiquer aux parties les points litigieux relatifs à la recevabilité et au bien-fondé d'une réclamation collective, afin de leur permettre de concentrer leurs observations sur les questions de fait et de droit qui doivent être examinées par le CEDS.

Le CEDS pourrait être encouragé à considérer une révision de son Règlement et de ses méthodes de travail en conséquence. Les Délégués pourraient examiner les progrès réalisés dans ce domaine lors de leurs échanges réguliers avec le Président du CEDS.

- Le Comité des Ministres pourrait avoir plus fréquemment recours à l'adoption de recommandations en vertu de l'article 9 du Protocole sur les réclamations collectives, afin de donner des orientations aux États membres sur les moyens d'améliorer leurs politiques en matière de droits sociaux.
- Il pourrait également envisager de développer davantage sa propre procédure de suivi des décisions sur le bien-fondé, ce qui allégerait la mission de suivi du CEDS sur les développements consécutifs à ses propres décisions.

A cet égard, un Groupe de Travail établi sous l'autorité du Comité des Ministres pourrait être invité à faire des suggestions de procédure concrètes quant aux modalités de suivi par les Délégués des décisions relatives aux réclamations collectives, en tenant compte de l'absence éventuelle de rapports quadriennaux réguliers par les États parties qui ont accepté la procédure de réclamations collectives.

2.3 Renforcer le dialogue et l'impact du système

Le CEDS pourrait fournir des orientations générales supplémentaires sur la compréhension et l'application des dispositions de la Charte par le biais de déclarations d'interprétation. Il devrait demander l'avis des États parties, du CG et d'autres parties prenantes au sujet de ces déclarations.

Pour permettre et faciliter la communication entre les organes de la Charte (le CEDS et le CG) et les autorités nationales, chaque partie devrait être invitée à désigner un point contact ou un agent du gouvernement.

Le dialogue collectif entre et parmi les parties prenantes (organes de la Charte, autorités nationales, partenaires sociaux et organisations de la société civile) pourrait être utilement encouragé, principalement à l'initiative du CG, ainsi que par des conférences régulières de ministres spécialisés et des procédures de suivi au niveau national des résultats du contrôle de la Charte.

L'impact du système de la Charte sociale européenne dépend de sa mise en œuvre effective au niveau national. Un large éventail de propositions a été fait par le CDDH et par le Groupe d'Experts à cet égard : sensibilisation, formation (y compris les programmes universitaires et la formation des professionnels du droit, en particulier des juges), promotion des études de compatibilité avant l'adoption de la législation ou des politiques, établissement de mécanismes de suivi nationaux. Ces propositions nécessiteraient des efforts accrus de la part des États membres du Conseil de l'Europe.

Le cas échéant, les considérations ci-dessus pourraient être utilement reprises dans la Déclaration du Comité des Ministres mentionnée au chapitre 1.

3. Développements futurs

Les sources mentionnées dans l'introduction, en particulier le rapport du Groupe d'Experts de Haut-Niveau sur les Droits Sociaux (Groupe d'Experts), pointent vers d'autres évolutions possibles de fond et de procédure, qui devraient être considérées avec une attention particulière, afin que la Charte sociale européenne reste un instrument en phase avec les défis d'aujourd'hui.

Il serait approprié que le Conseil de l'Europe lance et facilite une réflexion sur la question des droits sociaux et économiques qui devraient s'appliquer à tous. Il appartiendrait ensuite aux États parties à la Charte de prendre, le cas échéant, des décisions de suivi sur le champ d'application personnel de cet outil. Le Conseil de l'Europe est également à même de se pencher sur les droits de ceux qui sont engagés dans de nouvelles formes de relations de travail.

L'introduction d'une procédure d'avis consultatif dans le cadre de la Charte, comparable à celle du Protocole n° 16 à la Convention européenne des droits de l'homme, a également été proposée, notamment par le Groupe d'Experts.

Le Groupe d'Experts a en outre proposé de considérer l'ajout de nouveaux droits dans la liste de ceux garantis par la Charte sociale européenne, notamment : un droit à un niveau de vie adéquat, y compris l'accès à la nourriture et à l'eau (ou un droit à un minimum de dignité) ; un droit à un environnement sain ; des droits spécifiques pour répondre à la situation des travailleurs dans des formes d'emploi non standard (y compris les travailleurs des plateformes ou de la gig economy) ; ou des garanties qui devraient accompagner le développement de la numérisation et de l'intelligence artificielle.

La question de l'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne a été suggérée, y compris par le Parlement européen, parmi les questions qui doivent faire l'objet d'un examen approprié.

Les questions ci-dessus devront être soigneusement examinées par les Hautes Parties contractantes en temps voulu. Cela pourrait se faire dans le cadre d'une Conférence des Parties, qui pourrait être convoquée en 2022-2023.

Conclusion

1. Le 60e anniversaire de la Charte sociale européenne, qui sera célébré le 18 octobre 2021, offrirait une occasion pour le Comité des Ministres de confirmer dans une Déclaration la pertinence de la Charte sociale européenne pour apporter des réponses et des orientations adéquates aux nombreux défis sociaux auxquels nos sociétés sont confrontées. Cet engagement renouvelé devrait être doublé d'un encouragement à ratifier la Charte sociale européenne révisée, à prendre des engagements supplémentaires et à accepter la procédure de réclamations collectives. Il devrait également encourager le CEDS et le CG à finaliser la réforme de leurs méthodes de travail, notamment en ce qui concerne la procédure de rapport, et à renforcer l'interaction avec les États membres.
2. Le CEDS et le CG pourraient être encouragés à examiner, par exemple en mettant en place un groupe de travail technique conjoint, l'opportunité et les modalités concrètes d'une nouvelle procédure de présentation de rapports consistant en des rapports quadriennaux simplifiés pour les États parties qui n'ont pas accepté la procédure de réclamations collectives, couplés à des rapports spéciaux, chaque fois que nécessaire, pour tous les États parties.
3. Le CEDS pourrait être encouragé à réviser son Règlement et ses méthodes de travail, afin d'accroître la dimension contradictoire de ses procédures concernant la recevabilité et le bien-fondé des réclamations collectives.
4. Les Délégués des Ministres pourraient envisager de mettre en place un Groupe de Travail chargé de faire des suggestions procédurales concrètes quant aux modalités de suivi des décisions relatives aux réclamations collectives, en tenant compte de l'absence éventuelle de rapports quadriennaux réguliers de la part des États parties qui ont accepté la procédure de réclamations collectives.
5. Les questions de fond et de procédure concernant les droits garantis, le champ d'application personnel de la Charte, la possibilité d'avis consultatifs du CEDS, ainsi que la question d'une éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Charte, devraient être examinées par les Hautes Parties contractantes. Cela pourrait éventuellement se faire lors d'une Conférence des Parties. Les Délégués des Ministres pourraient souhaiter encourager les États parties à organiser une telle conférence.